

INCOMPATIBILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA-No vulnera los derechos de autonomía personal, igualdad, trabajo y libertad de escoger profesión u oficio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos/COSA JUZGADA ABSOLUTA-Concepto/COSA JUZGADA RELATIVA-Concepto/COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Concepto/COSA JUZGADA RELATIVA EXPLICITA-Concepto

LIBERTAD DE ESCOGER Y EJERCER PROFESION U OFICIO-Concepto/LIBERTAD DE ESCOGER Y EJERCER PROFESION U OFICIO-Elementos estructurales/LIBERTAD DE ESCOGER Y EJERCER PROFESION U OFICIO-Margen de configuración del legislador

La libertad de escoger y ejercer profesión u oficio, reconocida como derecho fundamental en el artículo 26 de la Carta Política, ha sido definida por la jurisprudencia como “uno de los estandartes de la dignidad de la persona”, en tanto guarda relación con otros derechos constitucionales y permite al individuo “diseñar en forma autónoma su proyecto de vida en una de las facetas más importantes de la condición humana”. Entre sus elementos estructurales se destacan los siguientes: “i) la proclamación del derecho de toda persona a escoger, de manera libre, profesión u oficio; ii) la potestad legal para determinar la exigencia de títulos de idoneidad; iii) la reserva de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se ejerza la inspección y vigilancia sobre las profesiones iv) la previsión de que “las autoridades competentes” inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; v) las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos; vi) la previsión de que la ley podrá asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios funciones públicas y establecer los debidos controles”. Como la delimitación de cada uno de estos componentes no se agota en la norma constitucional, ya que su alcance varía de acuerdo con la profesión u oficio que se pretenda ejercer, el Constituyente de 1991 atribuyó al Legislador la facultad de adoptar regulaciones concretas

atendiendo las especificidades de cada actividad. Esto es lo que la jurisprudencia ha denominado el margen de configuración del Legislador.

### **LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Reglamentación**

Desde sus primeras decisiones la jurisprudencia ha aceptado la posibilidad de reglamentación de ocupaciones de acuerdo con sus características. Al respecto ha señalado lo siguiente: "En cuanto atañe a la libertad de ejercer profesión u oficio, que interesa específicamente en este proceso, la función de reglamentación a cargo del legislador, que por su naturaleza tiene que cumplirse teniendo en cuenta las características propias de cada ocupación, implica, como su objeto lo indica, el establecimiento de unas reglas adecuadas a los fines que cada una de ellas persigue, mediante las cuales es necesario estatuir requisitos mínimos de formación académica general y preparación particular en la carrera de que se trata; normas sobre expedición de títulos que garanticen la idoneidad profesional y la forma de acreditarlos ante el público; disposiciones concernientes a las prácticas y experiencias iniciales del recién egresado; exigencias y límites aplicables a quien -debidamente autorizado- ejerce todavía sin título y, desde luego, la espina dorsal de la reglamentación, que consiste en el régimen jurídico aplicable al desempeño de la profesión, dentro del cual a la vez resulta ineludible el señalamiento de principios y pautas, la tipificación de faltas contra la ética en el campo de actividad correspondiente y la previsión de las sanciones que habrán de ser impuestas a quien incurra en ellas". No obstante, la Corte también ha advertido que esa amplia potestad de regulación no puede confundirse con arbitrariedad, por cuanto toda limitación al ejercicio de una profesión u oficio debe responder a parámetros objetivos que la justifiquen en términos constitucionales, esto es, que atiendan criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

### **LIBERTAD DE ESCOGER Y EJERCER PROFESION U OFICIO-Margen de regulación normativa del legislador no puede confundirse con arbitrariedad/LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Restricciones**

#### **INCOMPATIBILIDADES-Definición**

#### **EJERCICIO DE LA PROFESION DE ABOGADO-Control dentro del Estado Social de Derecho**

## EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE ABOGADO-Límites cuando se ejerce función pública

Referencia: expediente D-8075

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 29 (parciales) de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Demandantes: Julia Elvira Ramírez Miranda y Gustavo Adolfo Caballero.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., trece (13) de octubre de dos mil diez (2010)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Julia Elvira Ramírez Miranda y Gustavo Adolfo Caballero demandan parcialmente los artículos 19 y 29 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”, por considerar que vulneran los artículos 13, 14, 15, 16, 21, 25, 26, 29, 53, 83 y 208 de la Constitución.

Mediante Auto del dieciséis (16) de abril de 2010, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Presidente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, e invitó a las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, del Valle, del Norte, Santo Tomás, Libre, Rosario, Nacional y Sergio Arboleda, así como al Colegio de Abogados de Colombia, al

Colegio Antioqueño de Abogados y al Colegio Nacional de Abogados Litigantes para que interviniieran impugnando o defendiendo las normas acusadas.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II.- NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas demandadas y se subrayan los apartes acusados, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 46.519 de 22 de enero de 2007:

“LEY 1123 DE 2007

(enero 22)

Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 19. DESTINATARIOS. Son destinatarios de este código los abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas así se encuentren excluidos o suspendidos del ejercicio de la profesión y quienes actúen con licencia provisional.

Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem. Igualmente, lo serán los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título”.

“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.

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

2. Los militares en servicio activo, con las excepciones consagradas en el Código Penal Militar.

3. Las personas privadas de su libertad como consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento o sentencia, excepto cuando la actuación sea en causa propia, sin perjuicio de los reglamentos penitenciarios y carcelarios.

4. Los abogados suspendidos o excluidos de la profesión.

5. Los abogados en relación con asuntos de que hubieren conocido en desempeño de un cargo público o en los cuales hubieren intervenido en ejercicio de funciones oficiales. Tampoco podrán hacerlo ante la dependencia en la cual hayan trabajado, dentro del año siguiente a la dejación de su cargo o función y durante todo el tiempo que dure un proceso en el que hayan intervenido”.

### III. LA DEMANDA

(i) En cuanto al artículo 19 de la ley, que consagra como destinatarios de ese régimen disciplinario a los abogados que desempeñan funciones públicas, aducen la violación del derecho al debido proceso, por cuanto “crea y establece una dualidad de sanciones, prohibiciones, procesos y providencias, hecho que grava a los profesionales abogados para hacer confusa y más onerosa su defensa disciplinaria”.

Según los accionantes, la Ley 1123 de 2007 establece sanciones por conductas no previstas

para los demás servidores públicos en el código disciplinario único (Ley 734/02), avalando que dos autoridades distintas puedan sancionar por los mismos hechos a los abogados que simultáneamente son servidores públicos. En este sentido destacan que tanto el Ministerio Público como las salas jurisdiccionales disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen la facultad de imponer sanciones, en este último caso sin la posibilidad de controvertir las decisiones por la vía judicial (como si pueden hacerlo los demás servidores públicos), contemplando una regulación menos favorable o que torna más gravosa su situación.

No se explican cómo a los abogados que son servidores públicos “se les castiga por conductas que ejecutadas por otros no representan ningún agravio”. Por ello, afirman, el escenario de aplicación de la norma sólo puede ser el de los servidores públicos que siendo abogados acuden a los estrados judiciales para ejercer el litigio fuera del marco de sus funciones públicas.

(ii) En relación con el numeral 1º del artículo 29 de la ley, que prohíbe el ejercicio de la abogacía a los servidores públicos, los demandantes acusan la violación de los artículos 6, 13, 14, 16, 21, 25, 26, 29, 53, 83 y 208 de la Carta Política.

- Por un lado, afirman que se vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 CP), pues la norma acusada es la única en toda la legislación colombiana que crea una restricción absoluta, intemporal y sin límites especiales para el ejercicio de una profesión, arte u oficio, al imponer un deber que trasciende el espacio y la jornada de trabajo, extendiendo a su vida privada prohibiciones de su vida laboral, lo que deja a los “abogados – servidores públicos” en una condición personal más gravosa con relación a los demás servidores del Estado

En su concepto, mientras al término de su jornada laboral cualquier servidor público no tiene veda legal para dedicarse a actividades relacionadas con su profesión u oficio, porque sólo deben dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de sus funciones (art. 34-11 de la Ley 734/02), a los abogados que son servidores públicos se les crea de modo infundado una restricción aún más gravosa que les impide ejercer la abogacía por fuera de su ámbito laboral, con una prohibición “de veinticuatro (24) horas al día, de lunes a viernes, todos los meses, mientras esté vinculado”.

Explican que el ejercicio de la abogacía comprende muchas actividades como litigar,

asesorar a las personas sobre el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, diseñar y elaborar contratos con fines privados, analizar situaciones particulares y emitir conceptos, revisar demandas, entre muchas otras, que no necesariamente son incompatibles con el ejercicio de la función pública.

- De otra parte, los demandantes acusan la violación de los derechos a la libertad de ejercicio profesional y al trabajo (art. 25, 26 y 53 CP). Consideran que la prohibición de ejercer la abogacía en el tiempo privado, “va más allá de cualquier propósito precautelar propio de un estatuto disciplinario, porque la limitación irrumpen en el derecho ciudadano a aplicar sus conocimientos en beneficio de sí y de las personas, familiares y amigos que requieran de su experticia, más aún cuando la actuación es gratuita”.
- Así mismo, invocan la violación de los artículos 15, 21 y 83 de la Carta Política, porque, a su juicio, “contribuye a estigmatizar la profesión de abogado como sinónimo de riesgo social e infractor natural de las normas jurídicas, aparte de indicar que los abogados – servidores públicos, por la sola razón de ser abogados, tienden a actuar de mala fe cuando ejercitan su profesión siendo empleados del Estado”, situándolos en un plano de inmoralidad presunta.
- Cuestionan que se impida usufructuar los conocimientos para obtener ingresos lícitos derivados del ejercicio de la abogacía, cuando todo ciudadano tiene derecho de aprovechar su tiempo libre conforme a su leal saber. En la misma línea, advierten que la potestad del Estado de regular profesiones y oficios no es extensible al ámbito privado de las personas, ni siquiera sobre la base de ser servidores públicos, pues ello atenta contra los derechos a la libre determinación (art. 14 CP) y libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP). En su criterio, “es compatible el ejercicio particular con la calidad de empleado público cuando no coinciden en el tiempo y en el espacio. Y más aún cuando el objeto de la actividad jurídica no es en los estrados judiciales y tampoco son asuntos que conciernen al abogado como servidor público”.

En suma, reprochan que el Estado pretenda afectar el libre albedrío de las personas al imponerles prohibiciones en su tiempo libre, que a su vez se traduce en un menoscabo de su derecho al trabajo.

(iii) En cuanto al parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, que permite a los abogados que ejercen la docencia universitaria y en algunos casos a los

miembros de Corporaciones de elección popular ejercer la abogacía, afirman que viola el derecho a la igualdad por cuanto “significa una competencia desleal respecto a los abogados particulares, al otorgar la prerrogativa y ventaja de concertar negocios con el respaldo de salarios derivados de su paralela y simultánea vinculación laboral, en tanto que los abogados deben subsistir por el mero ejercicio particular sin ningún tipo de apoyo económico adicional del Estado”.

Es así como estiman que la norma concede un privilegio injustificado de enriquecimiento para abogados docentes universitarios, demeritando a los demás servidores públicos que no pueden ejercer su profesión en paralelo a la jornada laboral oficial, ni percibir salario por una actividad dual. Además, recuerdan que el Código Disciplinario Único sólo permite a los demás servidores públicos destinar a la docencia un número limitado de horas.

A su juicio, las normas que permiten a los abogados ejercer la docencia les confieren una situación desigual que “lastima el derecho de los clientes a una defensa integral, porque si el abogado - docente universitario entra en colisión con el horario de la docencia, tendrá una excusa para inasistir a las diligencias judiciales por mandato de la ley (...) situación que no se le advierte al contratante de sus servicios al momento del acuerdo de voluntades y si se advierte obra en contra suya porque la ley le obliga a dejarse dominar del abogado - docente universitario”.

Sostienen, además, que la norma creó una excepción desproporcionada frente a los servidores públicos en general y frente a los profesionales de otras áreas, a quienes una actividad similar se les convierte en falta disciplinaria, vulnerando con ello el derecho a la igualdad (refieren los artículos 13, 53 y 208 de la Carta Política). En este sentido, afirman, la norma deja “a los profesionales del derecho en condiciones de superior desigualdad respecto a los demás servidores públicos, y da a los abogados docentes universitarios una superior desigualdad que no se predica de los demás servidores oficiales - docentes universitarios”.

Por último, advierten sobre la posibilidad de un fallo de exequibilidad condicionada y ponen de presente que no existe cosa juzgada frente a esta problemática, por cuanto, en su concepto, no existe identidad frente a los cargos que dieron lugar a las Sentencias C-658/96, C-338/98 y C-1004/07.

#### IV. intervenciones

## 1.- Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Miguel Antonio Ceballos Arévalo, actuando en su calidad de viceministro del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en representación de la entidad para solicitar a la Corte que declare exequibles las normas acusadas.

Comienza por precisar que no existe una duplicidad de regímenes disciplinarios que afecten los derechos al debido proceso o a la igualdad, porque la Ley 734 de 2002 constituye un control respecto de los posibles abusos, omisiones o extralimitaciones de un servidor público, mientras que la Ley 1123 de 2007 regula las conductas que atentan contra la ética de la profesión de abogado, “por lo cual, cuando este último hace referencia a los servidores públicos abogados, restringe su campo de aplicación a conductas que constituyan el ejercicio de la profesión de abogado; es decir, que incidan en el prestigio y dignidad de la profesión como tal”.

De esta manera, explica que el código disciplinario del abogado no protege la dignidad de la calidad del servidor público, sino la del ejercicio de la abogacía, todo lo cual es plenamente válido porque una misma conducta puede vulnerar diferentes bienes jurídicos.

En cuanto a la posible violación del principio de igualdad, trabajo y libertad de ejercer profesión u oficio, estima que las consideraciones vertidas por la Corte Constitucional en las Sentencias C-658/97 y C-1004/07 son válidas para justificar la exequibilidad de las normas acusadas, pues la prohibición del ejercicio de la abogacía por servidores públicos pretende ofrecer una mayor transparencia e igualdad en el ejercicio de la función pública, evitando que los intereses de particulares interfieran las labores de interés general que han sido encomendadas. Recuerda entonces las razones expuestas por la Corte al analizar la constitucionalidad del artículo 39 del numeral 1º del Decreto 196 de 1971, cuyo contenido normativo coincide con el ahora acusado, para lo cual transcribe algunas aparte de esa providencia (Sentencia C-658/96).

En cuanto a la posible discriminación de los abogados que son servidores públicos, frente a los abogados docentes de universidades oficiales, refiere algunas consideraciones expuestas en la Sentencia C-1004/07, donde la Corte sostuvo que esta excepción se justifica porque no involucra ningún conflicto de intereses.

## 2.- Universidad Nacional

El decano de la Universidad Nacional de Colombia solicita a la Corte declarar exequible el artículo 19 de la ley e inhibirse respecto del artículo 29.

De manera previa advierte que en la Sentencia C-1004/07 la Corte analizó y declaró exequible el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 ahora acusado, por lo cual ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. No obstante, aborda un estudio de fondo en el evento en que la Sala encuentre que los cargos ahora formulados son diferentes.

Advierte que el Legislador dispone de un amplio margen de configuración para el diseño de los modelos disciplinarios, como efectivamente ocurrió con la Ley 1123/07 en el caso de las conductas cuestionables de los abogados.

Respecto de la prohibición del artículo 29 de la ley, recuerda que tiene como antecedente directo el artículo 39 del Decreto 196 de 1971, declarado exequible en la Sentencia C-658/96. Concordante con ello, encuentra que la prohibición es respetuosa de los derechos a la igualdad, debido proceso, trabajo y libertad de escoger profesión u oficio, pues pretende evitar conflictos de intereses que pongan en riesgo la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, sin que en todo caso la restricción al ejercicio de la abogacía sea absoluta, intemporal y sin límites espaciales, como lo sugiere el demandante.

De otra parte, no observa violación al debido proceso por el hecho de que dos autoridades diferentes puedan investigar y sancionar las conductas de los abogados que son servidores públicos, por cuanto cada estatuto disciplinario protege bienes jurídicos diferentes y sanciona comportamientos también diferentes: uno para asegurar el respeto al código de ética del abogado y otro para garantizar el buen ejercicio de la función pública.

Insiste en que el Legislador puede regular el ejercicio de la función pública y limitar su ejercicio con el fin de asegurar el interés del Estado por hacer efectivos los fines constitucionales. Además, encuentra razonable considerar que quien decide libremente vincularse a la función pública deba respetar las responsabilidades y exigencias que su actividad implica.

### 3.- Universidad del Rosario

El profesor Juan Enrique Medina Pabón, en su calidad de docente a de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, estima que la Corte debe declarar exequible las normas demandadas.

Sostiene que los pactos de estabilidad laboral están permitidos, incluso entre particulares, a la luz del artículo 26 del Código Sustantivo del Trabajo. Por eso, afirma el interviniente, sería un contrasentido que el Legislador no pudiera pactar exclusividad para el ejercicio de algunas funciones públicas, como ocurre en esta oportunidad.

Comenta que la prohibición de que los abogados al servicio del Estado ejerzan el Derecho ha sido tradicionalmente prevista en los estatutos que regulan la profesión en la mayoría de regímenes jurídicos del mundo occidental. Así, no se explica como numerosos servidores públicos como jueces, magistrados, fiscales, sustanciadores, etc., podrían ejercer el Derecho sin entrar en conflicto con el interés general. Señala que incluso aquellos servidores públicos cuyas funciones no tengan altísima connotación podrían incidir en las decisiones de sus colegas, “por lo que es claro que no deben tener otro interés que el interés público y por eso la prohibición es más que justificada”.

Por último, advierte que aún cuando la Corte no se ha ocupado de examinar directamente la norma demandada, el análisis efectuado en las Sentencias C-658/96 y C-1004/07 permitiría afirmar que se ha configurado la cosa juzgada constitucional.

### 4.- Universidad Santo Tomás

El profesor Carlos Rodríguez Mejía, coordinador del grupo de acciones de interés público del consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás (Bogotá), considera que la Corte debe declarar exequibles las normas impugnadas.

A su juicio, la Sala debe determinar si la restricción prevista para los abogados que sean servidores públicos afecta el principio de igualdad y otros derechos reconocidos en la Constitución.

Luego de explicar la diferencia entre inhabilidades e incompatibilidades, encuentra que en este caso específico la prohibición prevista en las normas acusadas tiene la finalidad de

garantizar la dedicación exclusiva de los servidores públicos a su actividad, asegurando que sus labores se pongan al servicio de los intereses generales de acuerdo con los principios que inspiran la función administrativa. Sin embargo, precisa que la propia ley consagra algunas circunstancias de excepción para autorizar el ejercicio de la abogacía incluso en la condición de servidor público.

De esta manera, concluye, la restricción impuesta en la norma “no contraviene el derecho a la igualdad, pues es un trato distinto o diferente basado en criterios de moralidad, eficacia, eficiencia y objetividad de la función pública”, que no implica prejuzgar sobre la conducta de los abogados, sino prevenir la realización de actos que puedan afectar el cumplimiento de la función pública y la defensa del bien común.

Tampoco observa violación del derecho al trabajo o al ejercicio libre de la profesión, por cuanto la medida representa una restricción razonable y proporcionada de los derechos de los abogados servidores públicos en procura del interés general.

Los ciudadanos Judith Sofía Echeverría Molina, docente de la Universidad del Norte, y José Gabriel Nieves López, joven investigador de la misma institución, solicitan a la Corte que declare la existencia de cosa juzgada en relación con la demanda contra el artículo 29 de la Ley, en virtud de lo resuelto en la Sentencia C-1004/07.

En cuanto al artículo 19 de la ley, solicitan declararlo exequible por cuanto no se incurre en ninguna discriminación arbitraria, desproporcionada o injustificada que afecte los derechos a la igualdad y al debido proceso. En su concepto, “se deben distinguir las condiciones espaciales y temporales en las que es aplicable la ley disciplinaria al abogado como servidor público en ejercicio de funciones públicas (Ley 734 de 2002) o al abogado en ejercicio de su profesión (Ley 1123 de 2007)”.

## 6.- Intervenciones ciudadanas

6.1.- Los ciudadanos María Fernanda Jiménez Jiménez y Magda Liliana Figueroa Prieto intervienen ante la Corte para solicitar que, en virtud de lo resuelto en la Sentencia C-1004/07, declare la existencia de cosa juzgada en relación con el párrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley. Respecto de las demás normas acusadas, opinan que deben declararse inexequibles. Sin embargo, se limitan a transcribir el concepto presentado por el

Ministerio Público en el asunto que dio lugar a la Sentencia C-1004/07.

6.2.- El ciudadano Omar Fabián Naranjo Tique coadyuva la demanda con los mismos argumentos de aquella.

6.3.- La ciudadana Claudia Marcela Floriano solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos demandados, para lo cual recuerda las consideraciones expuestas en las Sentencias C-1004/07, C-190/96 y C-994/06.

Observa que el artículo 29 del código disciplinario del abogado coincide en con muchas disposiciones establecidas para los mismos efectos en el derecho comparado, “cuyo propósito fundamental consiste en procurar que los servidores públicos se concentren en la tarea que desempeñan y lo ejerzan de modo eficaz atendiendo los intereses de los administrados”.

Concluye entonces que el Legislador tiene la facultad de determinar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que considere necesarios para la protección del interés general, en este caso tanto de los servidores públicos como de los abogados, lo cual no afecta los derechos a la igualdad ni al debido proceso, en la medida en que se trata de restricciones razonables y proporcionadas.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 4970, radicado el tres (3) de junio de dos mil diez (2010), solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1004/07, que declaró exequible el párrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007; declarar exequible el numeral 1º del mismo artículo, e inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en cuanto a la expresión “públicas” del artículo 19 de la precitada ley.

- Comienza por señalar que sobre la materia hay dos importantes precedentes, las Sentencias C-658/96 y C-1004/07, cuyas consideraciones y ratio decidendi son relevantes para analizar la constitucionalidad del artículo 29 acusado. De estas providencias deriva tres premisas generales: (i) que el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para regular las profesiones u oficios fijando inhabilidades e incompatibilidades, con arreglo a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y razonabilidad de las restricciones

impuestas; (ii) que las prohibiciones a los abogados buscan la transparencia en su ejercicio profesional, evitando la interferencia del poder que conlleva la condición de servidor público, protegiendo de paso los principios de la función pública; y (iii) que la incompatibilidad que restringe el ejercicio de la abogacía a los servidores públicos es adecuada y razonable a los fines que persigue. En este sentido, respecto del numeral 1º del artículo 29 acusado, el jefe del Ministerio Público concluye lo siguiente:

“En suma, la prohibición de ejercer la abogacía a los abogados que detenten la calidad de servidores-públicos, obedece al cumplimiento de los fines del estado y a la necesidad de rodear a la función pública de las condiciones adecuadas para que sus funcionarios actúen conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 superior). Dicha restricción resulta adecuada, razonable y proporcional a los fines planteados y, por tanto, necesaria para el cumplimiento de los propósitos constitucionales. Así las cosas, la medida impuesta por el legislador a los abogados al servicio del Estado, no resulta transgresora de ninguno de los derechos o libertades relacionados en los cargos de la demanda”.

- En cuanto al parágrafo del mismo numeral, estima que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, toda vez que dicha norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1004/07. Concordante con ello, pone de presente que los cargos de la demanda son similares, que no se ha producido una reforma constitucional que modifique los parámetros de análisis constitucional, y que no ha habido cambios normativos o fácticos para justificar un cambio de precedente.

De esta manera, para la Vista Fiscal no resulta constitucional ni conveniente que durante la jornada laboral una persona adquiera la investidura de servidor público, y en sus ratos libres asuma el rol de abogado como consultor, asesor o apoderado de particulares, “pues esa situación genera un inevitable conflicto entre el interés público y el interés particular”. Además, concluye sobre este punto, los demandantes presentan “la hipótesis generosa de abogados que ocupan su tiempo libre en asesorar a familiares, amigos o personas en debilidad manifiesta, pero olvidan que, en su condición de servidores, gozan de acceso a información privilegiada y valiosa, de autoridad o de poder, y que su conducta involucra un claro conflicto de intereses, que pone en riesgo el interés público”.

- Finalmente, el Procurador estima que la demanda contra la palabra “públicas” del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007, es inepta por ausencia de cargo, ante lo cual la Corte debe proferir un fallo inhibitorio.

A su parecer, el cargo no satisface los requisitos de suficiencia y amplitud, porque los actores no ilustran por qué la labor disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura entra en conflicto con la de la Procuraduría General de la Nación. Además, porque no exponen de forma amplia el cargo, “pues de la mera existencia de los dos regímenes, que tiene un punto de contacto en la conducta de abogado-servidor público, no se puede inferir que haya conflicto o desplazamiento de una o de otra”.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1.- Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra normas que hacen parte de una ley, en este caso la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

### 2.- Asuntos procesales previos

Teniendo en cuenta que el Ministerio Público ha solicitado un fallo parcialmente inhibitorio (expresión acusada del artículo 19) y que otros intervenientes sostienen que ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional (en relación con el parágrafo del numeral 1º del artículo 29), la Sala debe comenzar por examinar los interrogantes planteados al respecto.

#### 2.1.- Inhibición por ineptitud de la demanda contra la expresión “públicas” del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007

En numerosas oportunidades la Corte ha explicado que pese a la naturaleza pública e informalidad en el trámite de la acción de inconstitucionalidad, uno de los requisitos de estas demandas consiste en señalar, de manera coherente, las razones por las cuales una norma riñe con la Constitución. Así, conforme a la lectura que esta Corporación ha hecho del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, para que se configure un cargo idóneo de inconstitucionalidad el ciudadano debe ofrecer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>1</sup>.

En esta oportunidad se ha acusado una expresión del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”. La norma señala, entre otros aspectos, que se entienden cobijados por ese régimen disciplinario los abogados que desempeñen funciones “públicas” relacionadas con dicho ejercicio.

Para los demandantes esa palabra vulnera el derecho al debido proceso, en tanto “crea y establece una dualidad de sanciones, prohibiciones, procesos y providencias, hecho que grava a los profesionales abogados para hacer confusa y más onerosa su defensa disciplinaria”. En su sentir, la norma avala que por los mismos hechos los abogados que simultáneamente son servidores públicos sean sancionados por dos autoridades distintas: la Procuraduría General de la Nación y los Consejos Seccionales de la Judicatura, en el segundo caso sin posibilidad de acudir ante las autoridades judiciales, contemplando una regulación menos favorable a su situación.

Sin embargo, a juicio de la Corte, revisado con detenimiento el contenido de la demanda y las intervenciones presentadas, se constata que la acusación contra la palabra “públicas” del artículo 19 de la ley no cumple los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia en la formulación del cargo, ante lo cual debe dictar un fallo inhibitorio.

La acusación no es clara<sup>2</sup> por cuanto los ciudadanos no explican de qué manera la existencia de dos regímenes disciplinarios para los abogados que simultáneamente son servidores públicos conduce a la violación de su derecho al debido proceso. Tampoco ilustran por qué esa situación obstaculiza o torna más gravosa su defensa disciplinaria, ni señalan las razones por las cuales es necesario deslindar los ámbitos de aplicación del código disciplinario de los abogados y de los servidores públicos. En otras palabras, se limitan a formular reproches contra la palabra “públicas”, sin seguir un hilo conductor coherente en su argumentación que permita comprender el sentido de su demanda más allá de una simple inconformidad.

Sumado a ello, la acusación tampoco es específica<sup>3</sup>, ni suficiente<sup>4</sup>, ya que los ciudadanos formularon reparos genéricos, globales e indeterminados relacionados con la violación del debido proceso, pero de los mismos no es posible delimitar con precisión cuál es el sentido de la acusación a fin de concretar el debate en términos constitucionales.

Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que los ciudadanos en realidad quisieron plantear un cargo por violación del derecho a la igualdad, lo cierto es que la demanda

tampoco atiende las exigencias propias de una acusación en este sentido. En efecto, se reduce a señalar que la norma permite que a los abogados - servidores públicos se les castigue "por conductas que ejecutadas por otros no representan ningún agravio". Sin embargo, no ofrecen las razones por las cuales la supuesta diferencia de trato resulta discriminatoria, ni sustentan tal discriminación en argumentos dirigidos a controvertir constitucionalmente esa desigualdad. Recuérdese que "los cargos por violación del derecho a la igualdad deben "señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas"5.

## 2.2.- Inexistencia de cosa juzgada absoluta en relación con el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la ley

El segundo asunto procesal previo tiene que ver con la posible existencia de cosa juzgada respecto del parágrafo del numeral 1º del artículo 29 demandado, que permite ejercer la abogacía a quienes se desempeñen como docentes en universidades oficiales.

Algunos intervenientes y la Vista Fiscal recuerdan que esa norma fue declarada exequible en la Sentencia C-1004 de 2007, de manera que ha operado la cosa juzgada constitucional y por lo tanto la Sala debe estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

A juicio de la Corte, para analizar este fenómeno es necesario recordar cuál es el alcance que tiene la cosa juzgada constitucional frente a decisiones de exequibilidad. Al respecto esta Corporación ha señalado lo siguiente:

"En la práctica la declaratoria de exequibilidad permite, al menos en principio, que en el futuro se presenten otras acusaciones en relación con la misma norma, a tal punto que el propio ordenamiento consagra la posibilidad de admitir nuevas demandas de inconstitucionalidad, aún cuando la Corte conserva la posibilidad de reconocer el efecto de cosa juzgada al momento de proferir sentencia, "caso en el cual se abstendrá de decidir de fondo y proferirá entonces la orden de estarse a lo resuelto en su anterior pronunciamiento, que generó el efecto de cosa juzgada"6.

## 4.3.- Frente a este tipo de situaciones la jurisprudencia ha explicado que puede haber (i) cosa juzgada absoluta o (ii) cosa juzgada relativa. Existe cosa juzgada absoluta, "cuando el

pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional”<sup>7</sup>. Respecto de la cosa juzgada relativa, esta Corporación ha dicho que se configura cuando “el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro ‘se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado’ (Auto 171/01)”<sup>8</sup>.

La Corte también ha distinguido entre (ii.a) cosa juzgada relativa explícita y (ii.b) cosa juzgada relativa implícita: “explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutiva, e implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve”<sup>9</sup>. (...)

De esta manera, cuando en ninguna parte de una sentencia expresamente se aclara el punto referente a la cosa juzgada, pero de la parte motiva es posible advertir referencias suficientes para entender que la Corte limitó su análisis exclusivamente a los cargos planteados en la demanda, o que el examen de la norma acusada se circunscribió a su confrontación con determinados preceptos constitucionales, debe entenderse que la cosa juzgada no fue absoluta, como a primera vista podía parecer, sino relativa implícita, lo que permite decidir de fondo sobre nuevas demandas ciudadanas contra el mismo precepto, siempre y cuando la nueva acusación se funde en cargos de inconstitucionalidad diferentes a los analizados en la primera sentencia<sup>10</sup>. (Sentencia C-729 de 2009, resaltado fuera de texto)

Con base en estas consideraciones, la Sala entiende que en relación con el párrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 no existe cosa juzgada absoluta, sino relativa implícita. Si bien es cierto que en la Sentencia C-1004 de 2007 la norma fue declarada exequible sin limitación expresa de la cosa juzgada, también lo es que en aquella oportunidad el análisis se limitó únicamente a los cargos de inconstitucionalidad entonces formulados, los cuales fueron diferentes a los invocados en la presente demanda. Veamos:

En el asunto que dio lugar a la Sentencia C-1004 de 2007, el demandante cuestionó la norma

porque dentro de la excepción al ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos sólo se incluyó a los docentes de universidades oficiales. A su parecer, ello desconocía los derechos a la igualdad y libertad de escoger profesión u oficio de los profesores de colegios oficiales que quisieran ejercer como abogados. La Corte circunscribió su análisis a dicha problemática y concluyó que la exclusión de los docentes de colegios oficiales no era arbitraria, sino razonable y proporcionada, declarando su exequibilidad.

En esta oportunidad, por el contrario, los demandantes reprochan la existencia misma de la excepción, es decir, que incluso los docentes de universidades oficiales puedan ejercer la abogacía, pues estiman que en estos casos se crea una situación de privilegio frente a otros servidores públicos. Aún cuando el cargo de inconstitucionalidad también está fundado en el principio de igualdad, dicha acusación propone una nueva perspectiva de análisis y por tal razón la Corte debe proceder a examinarla de fondo. Ello, como es obvio, sin perjuicio de que las consideraciones expuestas en la Sentencia C-1004 de 2007 resulten relevantes en el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala.

Así las cosas, la Corte abordará el análisis del numeral 1º y del párrafo del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, y se inhibirá de pronunciarse sobre la expresión “públicas” del artículo 19 eiusdem.

3.1.- Los demandantes aducen la violación de diversas normas de la Carta Política (artículos 6, 13, 14, 15, 16, 21, 25, 26, 29, 53, 83 y 208). En su sentir, el numeral 1º del artículo 29 de la ley crea una restricción absoluta, intemporal e ilimitada a los derechos de los abogados, incluso en su esfera privada, no prevista para los demás servidores del Estado, quienes al término de su jornada laboral sí pueden dedicarse a tareas relacionadas con otras profesiones u oficios, desconociéndose que el ejercicio de la abogacía comprende diversas actividades que no necesariamente son incompatibles con la función pública. A su parecer, la norma también impide a los abogados usufructuar sus conocimientos para obtener ingresos lícitos derivados de la profesión, presumiendo que actuarán de mala fe o en detrimento de la función pública en el ejercicio de sus tareas.

En cuanto al párrafo acusado, cuestionan que los docentes de universidades oficiales puedan ejercer su profesión. En su concepto, en estos casos se crea una situación de privilegio frente a los demás abogados y profesionales de otras disciplinas, que incluso puede

afectar los derechos de los clientes a una defensa integral.

3.2.- La mayoría de los intervenientes y el Ministerio Público se oponen a los planteamientos de la demanda. Apoyados en varios precedentes jurisprudenciales, concluyen que las normas deben ser declaradas exequibles por cuanto corresponden a una medida legítima y proporcionada, dirigida a evitar conflictos de intereses en el desarrollo de la función pública.

3.3.- Visto lo anterior, corresponde a la Corte determinar si la incompatibilidad para el ejercicio de la abogacía por parte de los servidores públicos, en los términos previstos en el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, vulnera los derechos a la igualdad, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio y si desconoce la presunción de buena fe.

Así mismo, debe establecer si la excepción a dicha prohibición, que comprende únicamente a los docentes de universidades oficiales y en algunos casos a los miembros de Corporaciones de elección popular, se traduce en una violación del derecho a la igualdad de los abogados que no ejercen la docencia o de profesionales de otras disciplinas.

3.4.- Para dar respuesta a estos interrogantes la Corte (i) comenzará por referirse a la potestad y límites de configuración del Legislador para regular profesiones; (ii) examinará luego la incompatibilidad para el ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos, tomando como base las Sentencias C-658/96 y C-1004/07, que constituyen precedentes en la materia; (iii) finalmente procederá al análisis de las normas acusadas.

4.- Potestad y límite de configuración del Legislador en la regulación de profesiones u oficios

4.1.- La libertad de escoger y ejercer profesión u oficio, reconocida como derecho fundamental en el artículo 26 de la Carta Política<sup>11</sup>, ha sido definida por la jurisprudencia como “uno de los estandartes de la dignidad de la persona”, en tanto guarda relación con otros derechos constitucionales y permite al individuo “diseñar en forma autónoma su proyecto de vida en una de las facetas más importantes de la condición humana”<sup>12</sup>. Entre sus elementos estructurales se destacan los siguientes:

“i) la proclamación del derecho de toda persona a escoger, de manera libre, profesión u oficio; ii) la potestad legal para determinar la exigencia de títulos de idoneidad; iii) la reserva

de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se ejerza la inspección y vigilancia sobre las profesiones<sup>13</sup> iv) la previsión de que “las autoridades competentes” inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; v) las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos<sup>14</sup>; vi) la previsión de que la ley podrá asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios funciones públicas y establecer los debidos controles”<sup>15</sup>.

Como la delimitación de cada uno de estos componentes no se agota en la norma constitucional, ya que su alcance varía de acuerdo con la profesión u oficio que se pretenda ejercer, el Constituyente de 1991 atribuyó al Legislador la facultad de adoptar regulaciones concretas atendiendo las especificidades de cada actividad. Esto es lo que la jurisprudencia ha denominado el margen de configuración del Legislador.

De esta manera, compete al Congreso fijar las reglas concretas para el ejercicio de una profesión u oficio, lo que inexorablemente supone la adopción de ciertas restricciones, las cuales “encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana”<sup>16</sup>.

Desde sus primeras decisiones la jurisprudencia ha aceptado la posibilidad de reglamentación de ocupaciones de acuerdo con sus características. Al respecto ha señalado lo siguiente:

“En cuanto atañe a la libertad de ejercer profesión u oficio, que interesa específicamente en este proceso, la función de reglamentación a cargo del legislador, que por su naturaleza tiene que cumplirse teniendo en cuenta las características propias de cada ocupación, implica, como su objeto lo indica, el establecimiento de unas reglas adecuadas a los fines que cada una de ellas persigue, mediante las cuales es necesario estatuir requisitos mínimos de formación académica general y preparación particular en la carrera de que se trata; normas sobre expedición de títulos que garanticen la idoneidad profesional y la forma de acreditarlos ante el público; disposiciones concernientes a las prácticas y experiencias iniciales del recién egresado; exigencias y límites aplicables a quien -debidamente

autorizado- ejerce todavía sin título y, desde luego, la espina dorsal de la reglamentación, que consiste en el régimen jurídico aplicable al desempeño de la profesión, dentro del cual a la vez resulta ineludible el señalamiento de principios y pautas, la tipificación de faltas contra la ética en el campo de actividad correspondiente y la previsión de las sanciones que habrán de ser impuestas a quien incurra en ellas”<sup>17</sup>.

4.2.- No obstante, la Corte también ha advertido que esa amplia potestad de regulación no puede confundirse con arbitrariedad, por cuanto toda limitación al ejercicio de una profesión u oficio debe responder a parámetros objetivos que la justifiquen en términos constitucionales, esto es, que atiendan criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En palabras de esta Corporación:

“Sin embargo, resulta importante reiterar que en lo relativo a la definición de criterios relevantes para restringir a un grupo de personas el acceso a una determinada profesión u oficio, el Legislador no goza de una libertad absoluta de configuración, habida cuenta de los derechos fundamentales en juego (C.P., artículos 25, 26 y 53). Al respecto, la Corte ha establecido que tanto el derecho al trabajo (C.P. art. 25), como la libertad de escoger profesión u oficio (C.P., art. 26), pueden ser regulados y modulados por parte de las autoridades estatales, siempre y cuando tales intervenciones sean razonables y proporcionales al interés que se busca proteger”<sup>18</sup>.

Significa lo anterior que cuando en ejercicio de su margen de regulación normativa el Legislador impone restricciones al ejercicio de una profesión u oficio, corresponde al juez constitucional identificar cuáles son los motivos que le sirven de sustento y evaluar si con ello se desborda o no esa esfera competencial en detrimento de algún derecho o principio fundamental.

Su regulación, sin embargo, debe sujetarse a los parámetros anteriormente referidos, de modo que “la tarea legislativa de fijación de inhabilidades o de incompatibilidades no puede ejercerse de tal manera que se violen los derechos constitucionales de las personas o se consagre una regulación excesiva, innecesaria e irrazonable”<sup>20</sup>.

En consecuencia, la validez de una inhabilidad o incompatibilidad dependerá de un análisis de correspondencia entre la finalidad que persiga y el grado de afectación de otro u otros derechos, lo cual exige evaluar cada medida en el contexto de la actividad que se pretenda

desarrollar.

## 5.- La función pública como incompatibilidad para el ejercicio de la abogacía

5.1.- La abogacía está amparada por la libertad de escoger profesión u oficio a que se ha hecho referencia. Pero al mismo tiempo su ejercicio involucra una función social con enormes responsabilidades<sup>21</sup>. Es así como en varias ocasiones la Corte ha explicado cuál es el rol que cumple el abogado en un Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos principales ejes fueron recogidos en la Sentencia C-290 de 2008, que sobre el particular señaló<sup>22</sup>:

“La Corte ha considerado que el abogado ejerce su profesión principalmente en dos escenarios<sup>23</sup>: (i) por fuera del proceso, a través de la consulta y asesoría a particulares, y (ii) al interior del proceso, en la representación legal de las personas naturales o jurídicas que acuden a la administración de justicia para resolver sus controversias.

En el desarrollo de estas actividades, la profesión adquiere una especial relevancia social, pues se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica, en razón a que el abogado es, en gran medida, un vínculo necesario para que el ciudadano acceda a la administración de justicia<sup>24</sup>. En el marco del nuevo Código disciplinario, al abogado se le asigna un nuevo deber, de relevancia constitucional, consistente en la defensa y promoción de los derechos humanos.

De acuerdo con las premisas expuestas, y en la medida en que el ejercicio de la profesión de abogado se orienta a concretar importantes fines constitucionales, el incumplimiento de los principios éticos que informan la profesión, implica también riesgos sociales que ameritan el control y la regulación legislativa<sup>25</sup>, tanto más en cuanto tal intervención se encuentra explícitamente autorizada por la propia Carta Política en su artículo 26.

En tal sentido, esta Corte ha sostenido que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, pone en riesgo la efectividad de diversos derechos fundamentales, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho de petición, el derecho a la defensa y, especialmente, el acceso a la administración de justicia, así como la vigencia de principios constitucionales que deben guiar la función jurisdiccional, como son la eficacia, la celeridad y la buena fe<sup>26</sup>.

El fundamento del control público al ejercicio de la profesión de abogado, se encuentra entonces en los artículos 26 y 95 de la Constitución Política, así como en los fines inherentes a la profesión, de acuerdo con las consideraciones precedentes.

La primera de estas disposiciones consagra la libertad de escoger profesión y oficio, a la vez que faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad y a las autoridades públicas para ejercer su vigilancia y control; la segunda disposición, por su parte, en su numeral segundo prescribe que todos los ciudadanos tienen el deber de respetar los derechos ajenos y ejercer responsablemente los propios, mientras que en el numeral séptimo, consagra la obligación de colaborar con la administración de justicia<sup>27</sup>, deberes que adquieren una connotación especial en el caso de los abogados, dada la función social de la profesión”.

Precisamente atendiendo las trascendentales funciones de los abogados y el riesgo que de su actividad se deriva, el Legislador se ha ocupado de expedir diversos estatutos con el propósito de regular dicha actividad, imponer algunas restricciones y señalar los correctivos pertinentes.

En el caso específico de las inhabilidades e incompatibilidades, tanto el Decreto 196 de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”, como la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”, fijaron una pluralidad de medidas con miras a blindar y revestir de la mayor transparencia el desempeño profesional. Según se explica a continuación, en ambos ordenamientos se estipuló que la función pública es por regla general incompatible con el ejercicio profesional de la abogacía, lo cual ya ha sido objeto de análisis en la jurisprudencia constitucional, particularmente en dos sentencias que a continuación se reseñan brevemente.

5.2.- El numeral 1º del artículo 39 del Decreto 196 de 1971 consagró en su momento una incompatibilidad según la cual no podían ejercer la abogacía, aunque se hallaren inscritos, los empleados públicos y los trabajadores oficiales<sup>28</sup>.

Este precepto fue impugnado ante la Corte Constitucional por la presunta violación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio. Sin embargo, en la Sentencia C-658 de 1996, esta Corporación declaró exequible la norma luego de constatar que la regulación allí prevista se ajustaba al Estatuto Supremo.

La Sentencia comenzó por explicar el sentido de la norma y el doble fundamento constitucional del Legislador para imponer límites al ejercicio de la abogacía cuando se ejerce la función pública. Dijo al respecto:

“3- En términos generales, la norma acusada señala que no pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos, los empleados públicos y los trabajadores oficiales. La disposición tiene entonces un primer sustento constitucional en la facultad que tiene la ley de regular las profesiones (CP art. 26), pues el literal limita el ejercicio de la función de abogado por parte de los empleados oficiales, aunque sean profesionales inscritos en este campo. Fuera de lo anterior, la norma también es una expresión de la facultad que tiene la ley de regular la función pública (CP art. 150 ord. 23) pues el Legislador puede legítimamente establecer incompatibilidades -como la consagrada por la disposición impugnada- con el fin asegurar que los servidores públicos efectivamente adelanten sus labores al servicio del Estado, del interés general y de la comunidad, tal y como lo ordena la Carta (CP art. 123)”.

A renglón seguido advirtió que no toda restricción a la libertad de ejercer profesión u oficio es constitucionalmente válida, en tanto debe responder a criterios de razonabilidad. En palabras de esta Corporación:

“4- Como vemos, la posibilidad de regular la profesión de abogado y establecer incompatibilidades a los servidores públicos tiene en principio un claro sustento constitucional. Sin embargo, ello no significa que la ley pueda regular de cualquier manera las profesiones o tenga la potestad de establecer cualquier tipo de incompatibilidad, ya que esta Corporación ha señalado, en múltiples oportunidades, que el Legislador debe desarrollar estas facultades de manera razonable. Así, la Corte ha dicho que las regulaciones de las profesiones “son legítimas constitucionalmente si se fundamentan de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traducen en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales<sup>29</sup>”. Igualmente, esta Corporación ha señalado que la tarea legislativa de fijación de inhabilidades o de incompatibilidades no puede ejercerse de tal manera que se violen los derechos constitucionales de las personas o se consagre una regulación excesiva, innecesaria e irrazonable<sup>30</sup>”.

La Sala abordó luego al examen de la norma acusada, destacando que apunta a la

realización de varios intereses y principios de relevancia constitucional relacionados con la transparencia en el ejercicio de la función pública. Seguidamente, concluyó que la incompatibilidad era una regulación razonable y adecuada para la realización de los fines propuestos y que no implicaba la violación de ningún precepto constitucional. Sin embargo, advirtió que esa incompatibilidad no podía ser interpretada de tal manera que impidiera a los servidores públicos presentar las acciones judiciales propias del ejercicio legítimo de sus derechos fundamentales. Sostuvo al respecto:

“9- Por todo lo anterior, la Corte considera que el literal impugnado se ajusta a la Carta. Sin embargo, la Corte aclara que la incompatibilidad establecida por la norma debe ser interpretada de conformidad con la Constitución, y por consiguiente implica la prohibición a los empleados oficiales del ejercicio de la profesión de abogado como tal, pero no significa que estos servidores públicos no puedan efectuar ninguna acción judicial. En efecto, la interposición de algunas acciones judiciales no está reservada a los abogados sino que, conforme a la Carta, son expresión de derechos constitucionales de la persona, cuyo ejercicio no puede ser limitado de manera general a los servidores públicos. Así, en relación con la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ya había señalado:

(...)

El literal acusado será entonces declarado exequible en la parte resolutiva de esta sentencia, pero en el entendido de que la incompatibilidad que consagra no puede ser interpretada de tal manera que se excluya a los servidores públicos del ejercicio de aquellas acciones judiciales que no están reservadas a los abogados y que son un desarrollo de los derechos fundamentales de la persona”.

En consecuencia, declaró la exequibilidad de la norma, con el condicionamiento anotado respecto del ejercicio de acciones para las cuales no se requiere la intervención de abogado.

5.3.- El artículo 39 del Decreto Ley 196 de 1971 fue modificado por el artículo 2º de la Ley 583 de 200031 y derogado luego por la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

El artículo 29 de esta última ley, precisamente la norma que ahora es objeto de demanda, fijó

un nuevo régimen de incompatibilidades para el ejercicio de la abogacía, mientras que el parágrafo del numeral 1º exceptuó de la prohibición a los docentes de universidades oficiales.

En su providencia, la Corte reiteró que esta prohibición atiende fines legítimos, en tanto pretende evitar que la actuación objetiva, imparcial e independiente de los servidores públicos pueda verse afectada si de manera simultánea despliegan la profesión de abogados con intereses privados. Procedió luego a examinar la excepción a la regla (docentes de universidades oficiales) y constató que también se encuentra justificada en términos constitucionales. Por último, analizó si el Legislador vulneró los derechos a la igualdad y libertad de escoger profesión u oficio, al no haber incluido dentro de la excepción los docentes de colegios oficiales, concluyendo que la exclusión no desconocía esos derechos. Por lo tanto, declaró su exequibilidad.

## 6.- Análisis de las normas demandadas

Teniendo en cuenta que los reproches de inconstitucionalidad planteados contra el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 y contra el parágrafo del mismo artículo son diferentes, la Sala procederá a su examen de manera independiente.

### 6.1.- Constitucionalidad del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007

6.1.1.- Lo primero que la Sala advierte es que la regulación prevista en el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 (aquí demandado) presenta un alto grado de similitud con la que en su momento fue consagrada en el numeral 1º del artículo 39 del Decreto 196 de 1971 y declarada exequible por la Corte Constitucional (Sentencia C-658/96). Una simple comparación de las normas así lo demuestra:

Decreto 196 de 1971,

“por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”

Ley 1123 de 2007,

“por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”

“ARTÍCULO 39. No puede ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

1. Los empleados públicos y los trabajadores oficiales, 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 a contrato podrán litigar contra la Nación, el departamento 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”.

“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.

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

A juicio de la Corte, en estricto sentido no es correcto sostener que existe cosa juzgada material por cuanto las dos disposiciones presentan algunas diferencias que modifican su contenido deóntico. En efecto, el precepto bajo estudio amplía la incompatibilidad a todos los “servidores públicos”, hace referencia a los “distritos” como una categoría nueva e incluye una regla de excepción antes no prevista (la docencia en universidades oficiales).

6.1.2.- Sin embargo, el cotejo de estas normas sí permite a la Sala afirmar que la incompatibilidad regulada es en esencia la misma, al menos desde la perspectiva de análisis constitucional que se ha planteado: la prohibición a los servidores públicos para ejercer la profesión de abogado, con las únicas salvedades expresamente señaladas.

En este orden de ideas, considera la Corte que los argumentos expuestos en la Sentencias C-658/96 y C-1004/07 son perfectamente aplicables para desestimar la violación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, en la medida en que la norma persigue fines constitucionalmente legítimos bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

6.1.3.- En cuanto a los propósitos de la norma, la Sentencia C-658/96 señaló la necesidad de controlar riesgos sociales, proteger la función pública y asegurar condiciones objetivas de igualdad, en los siguientes términos:

“5- La disposición prohíbe el ejercicio de la profesión de abogado a los empleados públicos y trabajadores oficiales, aun en uso de licencia, con lo cual, como bien lo señalan el interveniente y el Procurador (E) se protegen simultáneamente varios intereses y principios constitucionales. De un lado, se busca transparencia en el ejercicio profesional, pues el ordinal acusado evita que un servidor público utilice los poderes derivados de su cargo en su ejercicio profesional, con lo cual se controlan ciertos riesgos sociales ligados a la profesión de abogado (CP art. 26) y, además, se logra una mayor igualdad entre los litigantes y los justiciables, ya que se impide que la función pública se traduzca en tratos discriminatorios entre las personas (CP art. 13). De otro lado, el artículo protege la función pública, pues garantiza su moralidad, imparcialidad y eficacia (CP art. 209) ya que asegura que el empleado oficial se dedique esencialmente al cumplimiento de los deberes de su cargo, en la medida en que impide que la satisfacción de intereses particulares por parte del funcionario obstaculice el cumplimiento de las labores de interés general que le han sido

encomendadas.

La disposición establece una serie de precisiones que aclaran su sentido. Así, el literal señala que la prohibición no se aplica cuando el empleado oficial deba litigar en función de su cargo, lo cual es lógico, pues sería absurdo que la ley impidiera el ejercicio profesional de quien está obligado a hacerlo precisamente en cumplimiento de las funciones públicas que le han sido conferidas. Igualmente, la norma indica que la incompatibilidad no se aplica, en el caso de los trabajadores oficiales, si el respectivo contrato así lo permite, posibilidad que la Corte encuentra razonable, pues en determinados casos la propia administración, al suscribir el respectivo contrato, y teniendo en cuenta la dedicación del trabajador y las especificidades de la labor desempeñada, puede considerar innecesaria la imposición de la presente incompatibilidad. Además, en tales eventos, el literal agrega que “en ningún caso los abogados a contrato podrán litigar contra la Nación, el departamento 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”, precisión importante pues evita obvios conflictos de intereses que se podrían suscitar”. (Resaltado fuera de texto).

En la misma dirección, la Sentencia C-1004/07, refiriéndose en concreto a la norma bajo examen, explicó que esta prohibición busca evitar que la actuación objetiva, imparcial e independiente de los servidores públicos pueda verse afectada si de manera simultánea despliegan una actividad como abogados con intereses privados. Dijo entonces:

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

La regla general consiste, por consiguiente, en que a los servidores públicos no se les permite prima facie ejercer la profesión de abogacía, así estén debidamente inscritos y quieran hacerlo en uso de licencia. Únicamente pueden los servidores públicos ejercer la

profesión de abogacía cuando deban hacerlo por función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permite. Se les prohíbe de manera terminante a los servidores públicos litigar contra la Nación, el Departamento, el Distrito o el Municipio dependiendo del ámbito de la administración a que se suscriba la entidad o el establecimiento al que estén vinculados estos servidores públicos. No obstante lo anterior, se permite a los servidores públicos litigar en causa propia y fungir como abogados de pobres.

15.- Puede afirmarse hasta aquí, que lo establecido en el numeral primero del artículo 29 cumple varios propósitos pero se orienta, en particular, a asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones. Lo anterior concuerda con lo dispuesto, a su turno, por el numeral 11 del artículo 34 del Código Disciplinario Único de conformidad con el cual es deber de los servidores públicos “[d]edicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.” De este modo, se restringe el ejercicio privado de la profesión bajo la aplicación del principio de eficacia pero también en consideración de los principios de neutralidad e imparcialidad en el sentido de asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones y, por otro lado, impedir que los servidores públicos profesionales de la abogacía - que estén debidamente inscritos - incurran en situaciones que puedan originar conflictos de intereses<sup>32</sup>.

Lo anterior se hace evidente cuando se repara en el énfasis que pone el mismo numeral primero del artículo 29 al decir que “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.” De ahí se infiere la preocupación de la Ley en diseñar un régimen de incompatibilidades en el que se plasmen exigencias y cautelas con el fin de evitar, en la medida de lo factible, producir situaciones que pongan en riesgo la actuación eficaz, objetiva, imparcial e independiente de los servidores públicos.

16.- Estas cautelas y previsiones no constituyen, sin embargo, una camisa de fuerza que les niegue a los servidores públicos que son a su vez abogados debidamente inscritos la posibilidad de litigar. El numeral primero es claro cuando hace la salvedad de acuerdo con la cual aquellos servidores públicos que por razón de la función que cumplen o a quienes el respectivo contrato mediante el cual se vinculan en calidad de servidores públicos se los

permite, pueden ejercer su profesión de abogacía. A lo que se suma el que tales servidores que también sean profesionales del derecho siempre pueden litigar en causa propia y como abogados de pobres. De todo ello se deriva, como lo mencionó la Corte en líneas precedentes, un interés porque los servidores públicos realicen su tarea de modo eficaz así como se comporten de manera imparcial y transparente y velen por los intereses de la sociedad en general.

(...)

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

(...)

En este orden de ideas, la incompatibilidad entre el ejercicio de la abogacía y el servicio público pretende la realización de fines constitucionalmente legítimos, entre los cuales se destacan: (i) evitar que la persona aproveche, en detrimento del interés general, las atribuciones derivadas de su cargo como servidor público en su desempeño como abogado con intereses privados, sean éstos onerosos o gratuitos; (ii) controlar los riesgos que supone una práctica profesional concomitante entre la actividad pública y privada, donde el interés general puede entrar en tensión con expectativas individuales; (iii) propender por una mayor igualdad entre los abogados, impidiendo que la función pública se traduzca en tratos discriminatorios originados de la vinculación con el Estado; (iv) asegurar la dedicación exclusiva a la función pública y la consecuente realización de los principios de moralidad, imparcialidad y eficacia que la caracterizan.

6.1.4.- La razonabilidad de la medida también fue reconocida en los precedentes jurisprudenciales comentados. Así, en la Sentencia C-658/96 la Corte concluyó que esta

incompatibilidad es una regulación adecuada para la realización de sus objetivos. El argumento fue el siguiente:

“6- Conforme a lo anterior, la norma impugnada es una regulación razonable que se adecua a los fines constitucionales que persigue. Además, como se verá, no viola los derechos pretendidos por el actor. Así, el literal no desconoce el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) ya que es la propia persona quien decide ingresar al servicio público y, por ende, debe asumir las cargas que de éste derivan, pues nadie es obligado a entrar a ejercer funciones públicas. En tales condiciones, lo que resulta inadmisible es que una persona asuma una función pública -que es de interés general (CP art. 209)- pero pretenda eludir los deberes que derivan del cargo, pues no se puede olvidar que la función pública se ejerce en beneficio de la comunidad, de lo público, de un interés que va más allá del interés individual del empleado oficial. Eso explica, tal y como lo ha señalado esta Corporación, la especial sujeción de los servidores públicos frente al Estado, como la propia Carta lo estipula al estatuir que ellos son responsables no sólo por violar la Constitución y la ley sino también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP art. 6º)33. Esta especial sujeción deriva del interés general que es consustancial al ejercicio de las funciones públicas (CP. art. 2º, 123 209) y se manifiesta también en cargas concretas que les impone la Constitución, como la obligación de declarar el monto de bienes y rentas (CP. art. 122) o la imposibilidad de celebrar contratos con entidades que manejen recursos públicos. De la misma forma, se prohíbe que un funcionario desempeñe más de un cargo público o derive más de una asignación que provenga del Estado o respecto de las cuales éste posea parte mayoritaria (CP. art. 128). Finalmente, la Constitución establece que la ley deberá determinar la responsabilidad específica del servidor público y la manera de hacerla efectiva (CP art. 124)34. Por ende, si la persona decide asumir voluntariamente una función pública, está obligada a aceptar las exigencias particulares que ésta impone. La Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, ya había destacado esa especial sujeción del empleado público que los ciudadanos asumían libremente. Así, esa Corporación señaló unos criterios que esta Corte Constitucional prohíja:

“Quien decida asumir una función pública, se acoge al régimen estatutario constitucional y legal del funcionario y se somete a sus mandatos, siendo libre de hacerlo o de abstenerse,

pero no de sustraerse de ellos una vez adquiera el estatus de funcionario público. Pues la función pública supone no sólo la tutela implícita a la libertad del trabajo y de escogencia de actividad, de oficio o de profesión, sino también la fundamental y explícita de garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, aptitud, capacidad e idoneidad de los funcionarios que el Estado le debe a sus gobernados”<sup>35</sup>.

7- Conforme a lo anterior, la Corte tampoco considera que haya ninguna violación a la libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26), ni a la especial protección al trabajo (CP arts 25, 52 y 53), pues es la persona quien decide libremente asumir un función pública con pleno conocimiento de las exigencias que de ella derivan. Así, en las hipótesis planteadas por el demandante, la persona, con conocimiento de causa, decide desempeñar una actividad como educador de primaria, secundaria y media vocacional del Estado, pero al escoger esa actividad, debe sujetarse a las regulaciones del ordenamiento jurídico vigente en la materia. En efecto, sería una concepción contraria al Estado Social de Derecho y al carácter de los servidores públicos permitir que los docentes del sector oficial desempeñen el ejercicio simultáneo de empleos que puedan perjudicar el normal desarrollo de su encargo. Además, como ya se mostró, la norma acusada constituye una regulación del ejercicio de la profesión de abogado con claro sustento constitucional, ya que de esa manera se pretende proteger la moralidad, eficacia y transparencia de la función pública (CP art. 209)”. (Resaltado fuera de texto).

En conclusión, si bien el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 supone una limitación al ejercicio de la abogacía, la Sala encuentra que la misma no vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, por cuanto constituye una medida razonable y proporcionada que atiende fines no sólo admisibles sino constitucionalmente valiosos. La incompatibilidad censurada es, por el contrario, una consecuencia de la decisión libre y voluntaria de quien opta por brindar sus conocimientos y habilidades al servicio público, asumiendo también, como es lógico, las responsabilidades y cautelas que su investidura impone de cara a la prevalencia del interés general y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

6.1.5.- De otra parte, los demandantes consideran vulnerado el derecho a la igualdad porque, según ellos, se crea una restricción absoluta, intemporal y sin límite para el ejercicio de la abogacía, que trasciende el espacio y la jornada de trabajo extendiendo a la vida privada

prohibiciones del ámbito laboral. En su sentir, se trata de una prohibición “de veinticuatro (24) horas al día, de lunes a viernes, todos los meses, mientras esté vinculado”, que deja a los “abogados – servidores públicos” en una condición personal más gravosa con relación a los demás servidores del Estado. Sin embargo, la Corte considera que esta apreciación resulta equivocada al menos por tres razones:

- En primer lugar, porque el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 no regula el ejercicio de otras profesiones u oficios, ni la actividad de los demás servidores públicos, sino que se limita a fijar una incompatibilidad para el ejercicio de la abogacía cuando se labora al servicio del Estado, consagrando incluso algunas excepciones, de manera que no tiene el alcance que los demandantes le atribuyen como restricción absoluta, definitiva e incondicionada.
- En segundo lugar, porque en virtud de su amplio margen de configuración es legítimo que el Legislador adopte medidas para garantizar el descanso de los servidores públicos, pues de aceptarse o incluso estimularse que su fuerza laboral se despliegue en otros ámbitos, el desempeño en las tareas públicas asignadas podría verse afectado con grave desmedro del interés general y, en últimas, de la realización de los fines del Estado. Sobre este aspecto, en la Sentencia C-658/96 la Corte puntualizó:

“8- En ese mismo orden de ideas, la Corte considera que tampoco es de recibo el argumento del actor relativo al derecho al aprovechamiento del tiempo libre (CP art. 52) como sustento de la inexequibilidad de la presente disposición. En efecto, como bien lo señala el Ministerio Público, la jornada laboral establecida por la ley para los empleados oficiales deriva de las propias conquistas laborales y de lo que la sociedad considera que es el tiempo laboral adecuado para que una persona adelante una labor en forma eficiente, sin dejar de atender a sus necesidades de alimentación, recreación y deporte, a sus obligaciones, compromisos y metas como individuo, como ciudadano, como miembro de una familia y de la sociedad. Por ello la Corte coincide con la Vista Fiscal en que es razonable que la ley garantice el derecho al descanso de los servidores públicos, no sólo para proteger su dignidad como persona sino además para asegurar que los funcionarios dediquen su fuerza laboral en forma exclusiva al servicio del Estado, teniendo en cuenta los altos intereses que están en juego, por lo cual incompatibilidades como las consagradas en la disposición acusada son un mecanismo idóneo para alcanzar esas finalidades, que tienen claro sustento constitucional”. (Resaltado

fueras de texto).

- En tercer lugar, porque como bien los señala el Ministerio Público, el Legislador puede juzgar inconveniente para la función pública que una persona adquiera la investidura de servidor del Estado durante la jornada laboral y al término de la misma se despoje por completo de ella para asumir roles de consultor privado, por cuanto existe la posibilidad real y cierta de que entre una y otra actividad surgen intereses contrapuestos.

En consecuencia, desde la perspectiva enjuiciada la norma tampoco vulnera el derecho a la igualdad. Antes bien, representa una cautela con miras a evitar que los poderes derivados de la función pública propicien condiciones discriminatorias en el ejercicio profesional de la abogacía.

6.1.6.- Finalmente, la Sala considera que el artículo impugnado no riñe con la presunción de buena fe. De un lado, porque este principio permite a las autoridades y en especial al Legislador diseñar medidas para reducir los riesgos previsibles. En este sentido, en la Sentencia C-490/00 la Corte señaló:

“En efecto, el principio constitucional de la buena fe no implica que las autoridades deban regular los asuntos suponiendo que las personas se portan siempre bondadosamente y cumplen voluntariamente con todas sus obligaciones pues, como dicen los autores de El Federalista, “si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno”<sup>36</sup>, ni habría necesidad de regulaciones jurídicas, ni de ordenamientos coactivos, pues todas las personas vivirían en perfecta armonía. Los ordenamientos jurídicos existen en gran medida como un reconocimiento de las imperfecciones del ser humano, que hace necesaria la imposición coactiva de ciertos comportamientos y del cumplimiento de determinadas obligaciones, precisamente porque es razonable pensar que algunas personas estarían dispuestas a no acatar esas pautas normativas”.

De otro lado, la existencia de inhabilidades o incompatibilidades como las aquí analizadas tampoco puede ser considerada como una afectación del principio de buena fe. Lo que se pretende con ellas es adoptar medidas preventivas para atenuar los riesgos derivados del ejercicio simultáneo de actividades públicas y privadas o en general de eventuales conflictos de interés. Al respecto, en la Sentencia C-415/94 la Corte concluyó:

“En suma, no viola el postulado de la buena fe, el legislador que al diseñar un sistema de inhabilidades en el campo de la contratación estatal, las establece justamente para prevenir el eventual dolo o aprovechamiento en que puedan incurrir las personas a las que ellas se extiende. Es claro que en ausencia de tales restricciones el dolo y la colusión contra el Estado y los demás participantes en la licitación o concurso podría ocurrir. No puede reprocharse a la ley que con sano criterio preventivo se anticipe y mediante las inhabilidades que consagra, clausure esa posibilidad. Prevenir males es la principal función de la ley; para hacerlo, primero hay que imaginarlos. La buena fe se afianza gracias a estas disposiciones del derecho positivo que se inspiran en ese postulado y así logran crear un cauce y un marco seguros a la actividad estatal y particular”. (Resaltado fuera de texto)

6.1.7. Por las razones anteriormente expuestas, la Corte declarará exequible el precepto acusado, pero limitará su alcance a los cargos examinados en la presente sentencia, advirtiendo que la incompatibilidad anotada no puede ser interpretada como una prohibición a los servidores públicos para presentar acciones judiciales que no requieren la asistencia de un abogado o que en general corresponden al ejercicio de los derechos de las personas.

6.2.- Constitucionalidad del parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007

6.2.1.- Mientras que el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123/07 establece como regla general la prohibición a los servidores públicos de practicar la abogacía, el parágrafo consagra dos excepciones a esa regla: los docentes de universidades oficiales, siempre que su actividad no interfiera las funciones del docente, y los miembros de las Corporaciones de elección popular. Dice la norma:

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

6.2.1.- Los demandantes proponen dos reproches de inconstitucionalidad, ambos ligados con el derecho a la igualdad. De un lado, afirman que la norma crea un privilegio injustificado de enriquecimiento para los abogados que simultáneamente son docentes de universidades oficiales, en comparación con otros servidores públicos que no pueden ejercer su profesión.

De otro, aducen que la excepción anotada “lastima el derecho de los clientes a una defensa integral, porque si el abogado - docente universitario entra en colisión con el horario de la docencia, tendrá una excusa para inasistir a las diligencias judiciales por mandato de la ley (...) situación que no se le advierte al contratante de sus servicios al momento del acuerdo de voluntades y si se advierte obra en contra suya porque la ley le obliga a dejarse dominar del abogado - docente universitario”.

6.2.3.- Lo primero que se advierte es que en el caso de los miembros de Corporaciones de elección popular la norma en realidad no fija ninguna excepción a la incompatibilidad, sino que se limita a invocar genéricamente “los casos señalados en la Constitución y la ley”, de modo que al respecto no existe ningún reparo de inconstitucionalidad.

6.2.4.- La acusación se restringe a cuestionar la facultad que dio el Legislador a los docentes de universidades oficiales de ejercer concomitantemente la abogacía. Sin embargo, la Sala considera que la norma se encuentra justificada en términos constitucionales y no vulnera el derecho a la igualdad.

En cuanto al origen del parágrafo, en la Sentencia C-1004 de 2007 la Corte explicó en detalle cuál fue el trámite de su aprobación al interior del Congreso de la República. Esta regla de excepción fue analizada a propuesta de un Senador y su inclusión justificada por diversas razones de orden constitucional, que la Corte reseñó en los siguientes términos:

“18.- Así las cosas, en el Acta de Comisión número 23 de noviembre 2 de 2005 aparece consignado que la Comisión Primera del Senado avocó el estudio del articulado en el texto que presenta el pliego de modificaciones. A renglón seguido, se presentó una proposición respecto del artículo 31 y el Senador Carlos Gaviria Díaz propuso adicionar el artículo 30 numeral 1º con un parágrafo del siguiente tenor: “[I]os abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera con las funciones de docente<sup>37</sup>.” A renglón seguido, expuso el Senador las razones para incluir esa adición en el artículo 30 numeral 1 (hoy artículo 29 numeral 1).

Dijo el Senador Gaviria que esta adición era doblemente conveniente. De un lado, “los profesores de derecho ordinariamente (...) devengan un sueldo que no es suficiente para su supervivencia digna y de tiempo completo, sí<sup>38</sup>.” De otro lado, “es conveniente que

especialmente los profesores que regentan ciertas cátedras, alimenten y enriquezcan su cátedra con el ejercicio de la profesión. Lo que sucede es que hay que reglamentarla de tal manera que no se interfiera con el compromiso que ha adquirido la respectiva universidad de ciertos entes de tiempo completo<sup>39</sup>.” Y más adelante añadió: “Yo creo que esto es bastante razonable, yo propongo entonces, hago esta proposición aditiva, Parágrafo del Numeral Primero del artículo 3040.”

19.- De lo manifestado en la exposición de motivos resalta el interés por permitir a las personas profesionales de la abogacía que actúan como docentes de universidades oficiales ejercer su profesión. De esta manera, la ley persiguió varios objetivos. De una parte, incentivar la participación de personas profesionales del derecho en el ejercicio de la docencia en universidades públicas, ofreciéndoles la posibilidad de complementar sus ingresos con el ejercicio de la abogacía. De otra, enriquecer la docencia del derecho en las universidades oficiales con los conocimientos teóricos que poseen los abogados y las abogadas así como con la experiencia que ellos y ellas obtienen por medio de la práctica de su profesión”.

La Corte procedió luego a examinar la excepción a la regla (docentes de universidades oficiales) y constató que también se encuentra soportada en argumentos constitucionales relacionados con la protección del derecho a la educación y su armonía con los objetivos de la función pública. Su argumentación fue la siguiente:

“22.- Históricamente se ha previsto la necesidad de restringir a las personas que ostentan la calidad de servidoras públicas, el ejercicio privado de su profesión así como se les ha impedido ejercer más de un cargo público. No obstante, la mayoría de legislaciones consignan también excepciones conectadas precisamente con el ejercicio de la actividad científica, investigativa y docente. El parágrafo agregado en el curso del trámite al referido proyecto de ley en el Senado de la República constituye una excepción en tal sentido y, como se mencionó, tuvo el doble propósito de, por una parte, mejorar el ingreso de quienes siendo profesionales de la abogacía se dedican a la docencia en universidades oficiales y, por otra, enriquecer la cátedra universitaria con la experiencia en la práctica que se deriva del ejercicio de esta profesión.

23.- Vista bajo esta óptica, la excepción consignada en el parágrafo del numeral 1º del

artículo 29 del Código Disciplinario del Abogado armoniza con los preceptos constitucionales y, en particular, con lo establecido por el artículo 67 de la Constitución Nacional que consigna el derecho constitucional fundamental a la educación. En varios de sus pronunciamientos ha resaltado la Corte Constitucional el sentido y alcance de este derecho.

(...)

24.- La regla prevista en el numeral primero del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 y la excepción consignada en el parágrafo de ese mismo numeral concuerdan, pues, con lo previsto en el artículo 67 superior y con la manera como la jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance del derecho constitucional fundamental a la educación. De otra parte, la excepción prevista en el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 a favor de los (las) abogados (as) que se desempeñen como docentes de universidades públicas no riñe con el requisito de dedicación exclusiva que se les exige cumplir a quienes obran en calidad de servidores (as) públicos (as).

En el campo de la docencia del derecho en universidades oficiales, permitirles a las y a los profesionales del derecho la posibilidad de litigar no va en desmedro del ejercicio eficaz y eficiente de la función pública ni implica incurrir en conflicto de intereses que desconozca el propósito buscado por la incompatibilidad prevista en el Código Disciplinario del Abogado cual es garantizar un desempeño eficaz, eficiente, imparcial y objetivo de las funciones públicas encontrándose también en armonía con el artículo 209 superior de conformidad con el cual “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

25.- Así las cosas, para la Corte tanto la prohibición como la excepción establecida por el legislador al ejercicio de la profesión de abogado por los servidores públicos está justificada desde el punto de vista constitucional. En el caso de los docentes universitarios que a su vez son profesionales de la abogacía no cabe duda que el litigio complementa y enriquece su desempeño como docentes de universidades oficiales y les proporciona un incentivo para permanecer en la docencia. En esa misma línea de pensamiento, asegura que las universidades públicas contarán con la presencia de profesionales que disponen de una

preparación académica adecuada y sirve de puente para efectuar un enlace entre teoría y práctica lo cual resulta clave en la enseñanza del derecho.

26.- Por los motivos expuestos, encuentra la Corte que el ejercicio de la abogacía resulta ser compatible con el ejercicio de la docencia en universidades oficiales independientemente de cuál sea la modalidad en que estos profesionales de la abogacía se vinculen a la enseñanza en universidades oficiales. De acuerdo con lo establecido por el mismo parágrafo del numeral 1º del artículo 29 del Código Disciplinario, sólo se excluirá esta posibilidad cuando el ejercicio de la abogacía interfiere con la actividad docente. Será del resorte de las Universidades Públicas en desarrollo de la autonomía que les reconoce el ordenamiento constitucional en el artículo 69 superior adoptar las previsiones encaminadas a impedir esas interferencias<sup>41</sup>". (Resaltado fuera de texto).

En síntesis, la excepción controvertida encuentra sustento en varias razones de rango constitucional: (i) en la libertad de configuración del Legislador para regular actividades que involucran riesgo social; (ii) en el derecho a la educación, por tratarse de una medida que beneficia a quienes están en formación y permite enriquecer el proceso enseñanza aprendizaje al combinar elementos de teoría y de práctica ofreciendo una visión más completa; además, (iii) representa un incentivo al ejercicio de la academia, en tanto permite a los docentes mejorar sus ingresos económicos sin abandonar su rol tradicional como abogados.

A juicio de la Sala, pretender que se adopte una regulación absolutamente idéntica en materia de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de las numerosísimas profesiones u oficios, por el único hecho de ostentar la condición de servidor público, implicaría soslayar las particularidades y especificidades de cada una de ellas, esto sí en detrimento del derecho a la igualdad.

6.2.6.- Por último, la Corte no encuentra elementos de juicio para inferir que los derechos de los potenciales clientes se encuentren afectados por el sólo hecho de que el parágrafo acusado permita conciliar la abogacía y la docencia universitaria. Si ello llegare a ocurrir en casos individuales deberá ser objeto de examen y reproche por las respectivas autoridades, pero es claro que su análisis resulta ajeno al juicio abstracto de constitucionalidad.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución:

### RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE para pronunciarse de fondo respecto de la demanda contra la expresión “públicas” del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, el numeral 1º y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Impedimento aceptado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-236 de 1997, C-447 y C-542 de 1997, C-519 de 1998, C-986 de 1999, C-013 de 2000, C-1052, C-1256 de 2001, C-1294 de 2001, C-918 de 2002, C-389 de 2002, C-1200 de 2003, C-229 de 2003, C-048 de 2004, C-569 de 2004, C-1236 de 2005, C-1260 de 2005, C-180 de 2006, C-721 de 2006, C-402 de 2007 y C-666 de 2007.

2 “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conduencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”. Sentencia C-1052 de 2001.

3 “De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la

disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”. Sentencia C-1052 de 2001.

4 “Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”. Sentencia C-1052 de 2001.

5 Corte Constitucional, Sentencias C-673 de 2001, C-913 de 2004 y C-127 de 2006, entre otras.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2008.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 2002.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 2002.

10 La Sentencia C-469 de 2008 precisó al respecto: “La Corporación ha señalado eventos en los cuales al fijar los efectos de sus decisiones, puede aclarar si la sentencia proferida permite o no que en el futuro, mediante nuevos argumentos, un ciudadano pueda presentar una nueva demanda contra una norma que ya ha sido objeto del control de constitucionalidad. Por tanto, no es suficiente alegar la presencia de un fallo para predicar la existencia de la cosa juzgada constitucional, pues se debe precisar cuando la sentencia ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta o relativa y, este último caso, si ella es implícita o explícita”. En el mismo sentido pueden verse las sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999, C-1062 de 2000, C-415 de 2002, C-1024 de 2004, C-468 de 2008 y C-931 de 2008, entre otras.

11 “Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.// Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-788 de 2009.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-012 de 2000.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-946 de 1999.

15 Corte Constitucional, Sentencias C-482 de 2002 y C-340 de 2006.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 1993. También pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias T-408 de 1992, T-610 de 1992, C-540 de 1993, C-377 de 1994, C-619 de 1996, C-505 de 2001 y C-1213 de 2001.

18 Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 1996. Sobre este derecho también pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias C-606 de 1992, C-177 de 1993, C-226 de 1994, C-658 de 1996, C-660 de 1997, C-031 de 1999, C-399 de 1999, C-694 de 1999, C-780

de 2001, C-670 de 2002, C-076 de 2006, C-1004 de 2007,

19 Sentencia C-181 de 1997. Ver también las Sentencias C-540/01, C-893/03 y C-903 de 2008, entre otras.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-658 de 1996.

21 Corte Constitucional, Sentencia C-098 de 2003.

22 Ver también las Sentencias C-002 de 1993, C-540 de 1993, C-060 de 1994, C-658 de 106, C-196 de 1999, C-393 de 2006, C-212 de 2007, C-884 de 2007 y C-1004 de 2007, entre otras.

23 Sentencia C-060 de 1994. Reiterada en la sentencia C-884 de 2007.

24 Ver, principalmente, las sentencias C-540 de 1993, C-060 de 1994, C-196 de 1999 y C-884 de 2007.

25 Ver sentencias C-196 de 1999, C-393 de 2006, C-884 de 2007.

26 Sobre la función social y los riesgos de la profesión de abogado, ver sentencia C-540 de 1993.

27 Ver, al respecto, las sentencias C-060 de 1994, C-212 de 2007 y C-884 de 2007.

28 “Artículo 39. No puede ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos: 1. Los empleados públicos y los trabajadores oficiales, 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 a contrato podrán litigar contra la Nación, el departamento 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”.

29 Sentencia C-226/94, reiterada en la Sentencia C-069/96.

30 Ver, entre otras, Sentencias C-537/93 y C-373/95.

31 “ARTICULO 2o. El artículo 39 del Decreto 196 de 1971 quedará así: No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos: 1. Los servidores públicos, aún 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 a contrato 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. // 2. Los Senadores de la República, Representantes a la Cámara, Diputados a las Asambleas Departamentales y Concejales Distritales y Municipales, en los casos de incompatibilidad señalados en la Constitución y la ley. // 3. Los militares en servicio activo, con las excepciones consagradas en el Código Penal Militar. // 4. Las personas privadas de su libertad como consecuencia de resolución acusatoria, excepto cuando la actuación sea en causa propia, sin perjuicio de los reglamentos penitenciarios y carcelarios”.

32 Así las cosas, el artículo 29 del Código Disciplinario del Abogado coincide con muchas disposiciones establecidas para los mismos efectos en el derecho comparado y cuyo propósito fundamental consiste en procurar que los servidores públicos se concentren en la tarea que desempeñan y lo ejerzan de modo eficaz atendiendo los intereses de los administrados. La mayoría de países prevén esta suerte de incompatibilidad y obligan a quienes están investidos como servidores públicos a dedicarse de modo exclusivo al ejercicio de sus funciones. La legislación francesa y la alemana prevén esa suerte de incompatibilidad, lo mismo que la legislación belga y la italiana. En Italia tal previsión se eleva a rango constitucional y aparece consignada en el artículo 98 de la Constitución según el cual “los funcionarios públicos están al servicio exclusivo de la nación.” En este país las situaciones de incompatibilidad pueden traer consigo la remoción del servidor público.

33 Ver, entre otras, las sentencias C-345/95, C-244/96 y C-284/96.

34 Ver sentencia C-284/96. Fundamento jurídico No 8.

35 Sentencia del 12 de agosto de 1982.

36 Madison, Hamilton y Jay. El Federalista, No LI

37 En Gaceta del Congreso 21 de Lunes 30 de enero de 2006, p. 8.

38 Ibíd.

39 Ibíd.

40 Ibíd.

41 “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. / La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. / El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. / El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”