

## Gobernadores. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades

Las inhabilidades e incompatibilidades, que son restricciones legales para ocupar cargos públicos o celebrar contratos con el Estado, también se aplican a las personas encargadas de ejercer funciones públicas temporalmente. En otras palabras, si una persona asume un cargo de manera temporal (encargado), está sujeto a las mismas inhabilidades e incompatibilidades que tendría el titular del cargo, toda vez que el encargado asume todas las funciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y, sobre todo, las inhabilidades e incompatibilidades inherentes al cargo, previstas en la Constitución y en la ley, que resulten aplicables.

Ahora bien, como consecuencia de lo previsto en el párrafo del artículo 135 de la Ley 2200 de 2022, dichas inhabilidades e incompatibilidades se extienden, por ministerio de la ley, a los gobernadores encargados. La norma reza:

*[...] Parágrafo. No podrán ser encargados o designados como gobernadores para proveer vacantes temporales o absolutas quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades e incompatibilidades a que se refiere la Constitución Política, esta Ley u otras normas vigentes.*

En el Concepto 2248, del 30 de abril de 2015<sup>1</sup>, frente a la naturaleza y alcance de las inhabilidades, sobre las que realizará un análisis más detallado tomando en consideración el marco de la consulta elevada, esta Sala explicó lo siguiente:

*Las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido y a acceder a funciones y cargos públicos garantizado por el artículo 40 de la Constitución; es así que la jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado han señalado que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse de manera que se garantice su más amplio ejercicio, y que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre en forma restrictiva.*

*Surge entonces el principio pro libertate al que la Corte Constitucional se refiere en la sentencia C-147 de 1998, en los siguientes términos:*

*"No se puede olvidar que las inhabilidades, incluso si tienen rango constitucional, son excepciones al principio general de igualdad en el acceso a los cargos públicos, que no sólo está expresamente consagrado por la Carta sino que constituye uno de los elementos fundamentales de la noción misma de democracia. Así las cosas, y por su naturaleza excepcional, el alcance de las inhabilidades, incluso de aquellas de rango constitucional, debe ser interpretado restrictivamente, pues de lo contrario estaríamos corriendo el riesgo de convertir la excepción en regla. Por consiguiente, y en función del principio hermenéutico pro libertate, entre dos interpretaciones alternativas posibles de una norma que regula una inhabilidad, se debe preferir aquella que menos limita el derecho de las personas a acceder igualitariamente a los cargos públicos".*

*La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6 de la Constitución, según el cual "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes" lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2248, del 30 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00043-00 del 30 de abril de 2015.

*expresamente prohibido, de donde como regla general se infiere que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y que excepcionalmente no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la Constitución o la ley*<sup>2</sup>.

*De allí que el Código Electoral en el artículo primero estatuya el principio de "capacidad electoral" según el cual "[t]odo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras no exista norma expresa que limite su derecho. En consecuencia las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida"*<sup>3</sup>.

Puntualmente, las inhabilidades propias de los gobernadores se encuentran establecidas en el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, de la siguiente manera:

*Artículo 111. De las inhabilidades de los gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador:*

*1. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 122 inciso final de la Constitución Política, quien haya sido condenado, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior, excepto por delitos políticos o culposos.*

*2. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.*

*3. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*

*4. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.*

*5. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección, haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración- de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.*

*6. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o Único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan, ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.*

---

<sup>2</sup> Ver: Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 26 de febrero de 2009, radicación interna 2007-1 107.

<sup>3</sup> Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 13 de diciembre de 2010, radicación 2009-00077.

7. *Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento en los doce (12) meses anteriores a la elección.*

8. *Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Política, dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección[<sup>4</sup>].*

9. *Quien haya celebrado en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.*

10. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido de cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.*

11. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.*

12. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya sido apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.*

13. *A quien se le hubiere revocado el mandato como gobernador o alcalde.*

*Parágrafo. Interpretese para todos sus efectos, que las inhabilidades descritas en el presente artículo se refieren al departamento como entidad pública y sus institutos o entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran al respectivo ente territorial.*

Por otro lado, el artículo 112 de la misma normativa, en cuanto a causales de incompatibilidad de los gobernadores<sup>5</sup>, señala lo siguiente:

*Artículo 112. De las incompatibilidades de los gobernadores. Los gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:*

1. *Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos.*

2. *Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*

3. *Intervenir en la celebración de contratos con la administración pública, fuera del ejercicio de sus funciones.*

4. *Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.*

---

<sup>4</sup> Artículo 197. Modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 2 de 2015. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente. No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes 19

<sup>5</sup> Sobre este aspecto en particular, la Sala se pronunció en el Concepto 1791 , del 30 de noviembre de 2006, al resolver una consulta sobre una incompatibilidad en relación con los congresistas, análisis que resulta aplicable a las incompatibilidades de los gobernadores. Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia de 4 de julio de 2024, se pronunció sobre el régimen de incompatibilidades del cargo de gobernador de departamento, previsto en la Ley 2200 de 2022, y el momento en que se configuran (rad. núm. 2024-00029-00).

5. *Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.*

6. *Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.*

7. *Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido.*

Así las cosas, bajo el entendido que el Gobierno nacional, según el artículo 115 Superior, está constituido, aparte del presidente de la República, por los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos<sup>6</sup>, al momento de designar un gobernador encargado-mientras se realizan las elecciones- deberá verificarse que la persona no se encuentre incurso en alguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad previamente señaladas, ya sea que el miembro del gabinete fuera designado en la terna enviada por el grupo político respectivo o, de todas maneras, como si, aun sin haber sido ternado, forma parte del mismo.

En particular, resulta imprescindible analizar la causal prevista en el numeral 4<sup>o</sup> del artículo 111, arriba citado, antes de designar como gobernador encargado a un miembro del Gobierno nacional, pues en ella se dispone que doce meses antes, en este caso de la designación como tal, no puede haber ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

De otra parte, si bien es cierto que, por disposición expresa del inciso segundo del artículo 135 de la Ley 2200 de 2022, mientras se recibe la terna para seleccionar de allí a quien será designado como gobernador encargado, actuará como tal, de manera eminentemente transitoria, el secretario de gobierno o quien haga sus veces en el departamento, como quedó expuesto con antelación, es indispensable tener en cuenta que, al igual que cualquiera de los secretarios del ente territorial, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 4to. del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, como quiera que ha ejercido autoridad civil, administrativa y política en el departamento durante los últimos doce meses a la designación.

Al efecto, cabe señalar que a diferencia de lo que se establecía en el régimen anterior (inciso segundo, del párrafo 3, del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011<sup>7</sup>), el artículo 135 de la Ley 2200 de 2022 extendió a los gobernadores designados la inhabilidad del numeral 4 del artículo 111 *ibidem*, que establece que no podrá ser gobernador quien haya ejercido autoridad civil, administrativa y política en el departamento durante los doce meses anteriores a la elección. Además, el límite temporal de los doce meses debe entenderse antes de la designación y no antes de la elección. Esto no desconoce la interpretación restrictiva de que gozan las inhabilidades, pues la norma es clara al determinar que sus destinatarios son tanto los gobernadores electos como los designados. En consecuencia, los secretarios del departamento no podrán ser designados como gobernadores encargados.

---

<sup>6</sup> Artículo 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno...

<sup>7</sup> «Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones».