



COMUNICADO 18

Mayo 20 de 2021

Sentencia C-146/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-13933

Norma acusada: LEY 136 DE 1994 (arts. 42.1 y 95.1). LEY 617 DE 2000 (arts. 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1)

LA SALA PLENA DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN “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”, CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 43.1 Y 95.1 DE LA LEY 136 DE 1994¹, 30.1 Y 33.1 DE LA LEY 617 DE 2000²; POR NO SER INCOMPATIBLES CON LOS ARTÍCULOS 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 136 DE 1994

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[...]

CAPÍTULO IV.
CONCEJALES

[...]

ARTÍCULO 43. INHABILIDADES. *No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:*

1. *Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o*

¹ “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”. En la forma como fueron modificados por los artículos 37 y 40 de la Ley 617 de 2000, respectivamente.

² “*Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*”.

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.

[...]

CAPÍTULO VII ALCALDES

ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. 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”.

“LEY 617 DE 2000

Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

[...]

CAPÍTULO V REGLAS PARA LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y DISTRITAL

ARTÍCULO 30. LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena

privativa de la libertad, excepto por delitos político 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.

[...]

ARTÍCULO 33. DE LAS INHABILIDADES DE LOS DIPUTADOS. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado 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.

[...]

ARTÍCULO 37. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. 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.

[...]

ARTÍCULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o

culpables; 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".

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "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", contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994³, 30.1 y 33.1 de la Ley 617 de 2000.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la expresión "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", contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994⁴ y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000⁵. El demandante sostuvo que las disposiciones acusadas vulneraban los artículos 93 de la Constitución Política y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por cuanto el legislador estableció inhabilidades para ser elegido popularmente con fundamento en sanciones que no son el resultado de un proceso penal. La Sala Plena analizó la aptitud de la demanda y concluyó que formulaba un cargo de inconstitucionalidad apto para que la Corte se pronunciara de fondo.

En consecuencia, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre el derecho político a ser elegido y las inhabilidades como limitaciones a este derecho. Así mismo, la Sala (i) se refirió al proceso de pérdida de la investidura y a la exclusión del ejercicio de una profesión, (ii) explicó en qué consiste el control de convencionalidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH, (iii) reiteró su jurisprudencia sobre el

³ En la forma como fueron modificados por los artículos 37 y 40 de la Ley 617 de 2000, respectivamente.

⁴ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

⁵ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

bloque de constitucionalidad, (iv) diferenció el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad, (v) reiteró su jurisprudencia sobre el control de convencionalidad y el contenido y alcance del artículo 23 de la CADH y (vi) sintetizó la decisión de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia* y la sentencia del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, sobre el alcance del referido artículo convencional.

En particular, la Corte reiteró que el legislador tiene amplia libertad de configuración para la definición de inhabilidades, como límites al ejercicio del derecho a ser elegido, siempre que no restrinjan de manera desproporcionada este derecho y persigan fines de relevancia constitucional. La Sala se pronunció respecto de la pérdida de investidura y la exclusión del ejercicio de la profesión; debido a que, mediante las disposiciones demandadas, el legislador dispuso como inhabilidad para ser elegido alcalde, gobernador, concejal o diputado, haber perdido la investidura o haber sido sancionado con la exclusión del ejercicio de la profesión.

En relación con la pérdida de investidura, al Sala destacó que es el resultado de un proceso judicial, cuando determinados servidores de elección popular, durante el desempeño de su cargo, incurren en violación del régimen de conducta determinado por la ley. En este sentido, caracterizó el proceso de pérdida de investidura y resaltó las garantías procesales que ofrece a los servidores sometidos a este procedimiento. En cuanto a la exclusión del ejercicio de una profesión, la Sala advirtió que esta sanción solo está prevista para algunas profesiones y cada una tiene un procedimiento ético propio, dirigido por autoridades distintas. Sobre este último aspecto, la Sala advirtió que la ley ha dispuesto la creación de tribunales nacionales de ética o de consejos profesionales nacionales, para cumplir tal función, pero también la ha asignado directamente a los colegios profesionales o juntas centrales. Salvo en el caso de los abogados, quienes, por disposición constitucional, son investigados y sancionados disciplinariamente por una autoridad judicial: la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Posteriormente, la Sala Plena caracterizó la figura del control de convencionalidad a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el bloque de constitucionalidad. En este sentido, explicó que el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad son figuras conceptualmente distintas, aunque con ámbitos de aplicación similares. Así, consideró que la utilización de la CADH u otros tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia como parámetro para determinar la validez de la legislación nacional no implica per se la realización del control de convencionalidad. Esto solo ocurriría si se hace una confrontación directa y exclusiva entre la normativa interna y el instrumento internacional junto con la jurisprudencia interamericana.

Por el contrario, cuando los referidos instrumentos internacionales se utilizan como parámetro de constitucionalidad, porque se entienden integrados a la Constitución Política, y se interpretan de manera sistemática y armónica con la Constitución, estamos ante la aplicación del bloque de constitucionalidad, en el marco del control de constitucionalidad.

Respecto del contenido y alcance del artículo 23 de la CADH y, en particular, de su segundo inciso, la Sala Plena reiteró que esta norma no debe interpretarse de forma literal, sino de manera sistemática y armónica, así como en atención al margen de apreciación estatal. Por tanto, no es posible afirmar que los motivos señalados por el artículo 23.2 de la CADH sean taxativos.

De igual forma explicó que, a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH y, en especial, de la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, el referido artículo convencional busca evitar que la limitación de los derechos políticos quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, de tal suerte que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De allí que la Corte IDH considere que las autoridades administrativas no pueden limitar derechos políticos. Por último, la Sala advirtió que el Estado colombiano cuenta con un margen de apreciación amplio, porque, en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH no se pronunció sobre la convencionalidad de las disposiciones demandadas, en particular, ni respecto de las inhabilidades por pérdida de la investidura y exclusión del ejercicio de la profesión, en general.

Así, la Sala Plena consideró que las disposiciones demandadas prevén inhabilidades que operan por ministerio de la ley, como consecuencia de haber sido sancionado previamente con pérdida de la investidura o con exclusión del ejercicio de la profesión. No se trata entonces de inhabilidades que imponga como sanción la autoridad que declaró la pérdida de investidura ni la que decidió la exclusión de la profesión. También resaltó que estas inhabilidades persiguen fines constitucionales y su imposición no depende, de ningún modo, de la voluntad del gobernante de turno y, por tanto, cumplen con el fin del artículo 23.2 de la CADH.

Con fundamento las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional resolvió declarar exequible la expresión "*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*", contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994 (en la forma como fueron modificados por los artículos 37 y 40 de la Ley 617 de 2000), y en los artículos 30.1, 33.1 de la Ley 617 de 2000.

4. Salvamentos de voto y aclaración

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, así como los MAGISTRADOS **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvaron el voto, porque consideran que la expresión “o excluido del ejercicio de una profesión” ha debido declararse exequible condicionada, en el entendido de que la inhabilidad por exclusión del ejercicio de la profesión solo aplica en el caso de los abogados, mas no respecto de otras profesiones.

Esta conclusión se fundamenta, principalmente, en las siguientes razones. Primera, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH sobre el contenido y el alcance del artículo 23.2 de la CADH y, en particular, de la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, es contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que autoridades administrativas limiten derechos políticos. No obstante, es posible que el legislador prevea inhabilidades como consecuencia de sanciones, siempre que estas sean impuestas por autoridades judiciales como resultado de procedimientos que brinden las garantías del debido proceso.

Segunda, la sanción de exclusión del ejercicio de la profesión de abogado es impuesta por una autoridad judicial (Comisión Nacional de Disciplina Judicial), en el marco de un proceso que respeta el derecho constitucional al debido proceso. Por el contrario, en las demás profesiones que contemplan este tipo de sanción la autoridad que la impone no es judicial, sino administrativa o particulares que ejercen funciones públicas.

Por último, en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH no se pronunció expresamente sobre la convencionalidad de la inhabilidad dispuesta por el legislador para quienes han perdido la investidura o han sido excluidos del ejercicio de la profesión. Sin embargo, sí consideró contrario a la CADH que ciertas medidas administrativas, como haber sido declarado responsable fiscalmente o ser incluido en el boletín de responsables fiscales, pueden tener el efecto práctico de limitar sus derechos políticos, porque, por ministerio de la ley, se genera inhabilidad para desempeñar cargos públicos o para posesionarse en tales cargos. Este razonamiento es aplicable a las disposiciones demandadas, porque prevén inhabilidades como consecuencia de sanciones que, *per se*, no implican la inhabilitación para ser elegido popularmente.

Así mismo, El **magistrado Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto con el fin de precisar que en el presente asunto las disposiciones demandadas prevén inhabilidades requisito y no sanción, por lo que torna innecesario realizar consideraciones que condicionen la aplicación de las decisiones interamericanas al margen de

apreciación nacional. En ese sentido explicó que las proposiciones acusadas no desconocen el artículo 23.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en el marco del bloque de constitucionalidad simplemente porque se trata de inhabilidades requisito que están sustentadas en el margen de configuración del legislador para hacer efectivo el acceso a cargos y funciones públicas.

Recalcó que la doctrina del margen de apreciación⁶ al tener por fundamento el principio de subsidiariedad consiste en la deferencia que los órganos internacionales reconocen a las instituciones nacionales para cumplir las obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos. Si bien indicó que la materialización del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos debe realizarse a través de un ejercicio hermenéutico que consulte el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, no obstante en el presente caso no debió ser el fundamento jurídico base de la decisión.

A la luz de lo anterior, el **Magistrado Rojas Ríos** sostuvo que el bloque de constitucionalidad exige que tanto la Carta Política como la Convención sean interpretadas acorde con el avance sobre los estándares mínimos de reconocimiento y protección de los derechos humanos que en el sistema interamericano se dirigen a fortalecer de manera esencial, y no sólo en el aspecto formal, nuestros aún incipientes modelos democráticos.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto respecto de la decisión de declarar la exequibilidad de las normas demandadas. Explicó que dichas restricciones son, en principio, compatibles con el bloque de constitucionalidad y, particularmente, con la Convención Americana de Derechos Humanos, bajo las siguientes premisas:

1. Se trata de un asunto que no fue considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortelDH, en adelante) en el fallo del 8 de julio de 2020, *Petro Urrego vs Colombia*, en donde no se analizó la figura de la pérdida de investidura, ni la de la exclusión de la profesión, sino eventos de destitución e inhabilitación disciplinaria proferida por la Procuraduría General de la Nación, condena en responsabilidad fiscal y la sanción administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio, por prácticas restrictivas de la competencia.

⁶ Se trata de una herramienta desarrollada principalmente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Su primera invocación fue hecha por la Comisión Europea de Derechos Humanos en 1958, particularmente en el *caso Grecia c. Reino Unido*.

2. En el fallo del 8 de julio de 2020, la CorteIDH reconoció que el Consejo de Estado realizó un adecuado control de convencionalidad en la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 17 de noviembre de 2017 y allí se concluyó que la pérdida de investidura es compatible con el artículo 23 de la CADH, al responder a la exigencia de intervención de un órgano judicial, que ofrece suficientes garantías del debido proceso y, por otra parte, se encontró que la privación de derechos políticos por parte de órganos administrativos respeta la norma convencional, cuando la falta corresponda a un acto de corrupción.
3. La inhabilidad derivada de la pérdida de investidura respeta el bloque de constitucionalidad, ya que es una sanción disciplinaria que respeta la exigencia del principio de jurisdiccionalidad, al ser proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de órganos independientes, sometidas al respeto del derecho fundamental al debido proceso.
4. La inhabilidad derivada de la exclusión de una profesión es compatible con el bloque de constitucionalidad considerando que, a pesar de no derivarse de una decisión proferida por un órgano de naturaleza judicial, es un instrumento necesario para el adecuado ejercicio de las profesiones, a través de la vigilancia del control de reglas deontológicas, que persiguen, a la vez, resultados afines con la lucha contra la corrupción, luego del desarrollo de un debido proceso. Así, aun tratándose de decisiones adoptadas por órganos colegiados o gremiales privados, éstas corresponden a actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
5. El Magistrado Linares señaló que en varias ocasiones la Corte ha afirmado, en consonancia con lo señalado por la CorteIDH en el caso *Liakat Ali Alibux v. Suriname*, que la CADH no impone una única manera de llevar a cabo el control de convencionalidad, ni que este debe ser considerado como un control supraconstitucional. Así, en la sentencia C-111 de 2019, la Corte sostuvo que las disposiciones de la CADH, que conforman el bloque de constitucionalidad, no deben entenderse como superiores a la Constitución, sino que “*deben interpretarse de manera coherente y sistemática con (i) la Constitución; (ii) toda la Convención y (iii) otros tratados internacionales*”, de suerte que se requiere una *interpretación sistemática y armónica entre normas de misma jerarquía*. De este modo, *el cotejo de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de (in)constitucionalidad*.