

**Sentencia C-601/15**  
**(Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2015)**

**Demanda de inconstitucionalidad** contra la expresión “y *no tener doble nacionalidad*”, contenida en el artículo 20, literal (a), del Decreto Ley 274 de 2000.

**Ref.:** Expediente D-10672.

**Actor:** Félix Francisco Hoyos Lemus.

**Magistrado Ponente** MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## **I. ANTECEDENTES.**

### **1. Texto Normativo Demandado**

El ciudadano Félix Francisco Hoyos Lemus demandó la inconstitucionalidad de la expresión contenida en el literal a) del artículo 20 del Decreto N° 274 de 2000, cuyo texto se destaca:

#### **DECRETO 274 DE 2000**

(febrero 22)

Diario Oficial N° 43.906 del 22 de febrero de 2000

“Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el  
art. 1 numeral 6 de la Ley 573 de 2000

DECRETA:

[...]

#### **CAPÍTULO II.**

**CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR**

[...]

**INGRESO A LA CARRERA**

[...]

**ARTÍCULO 20. REQUISITOS MINIMOS.**

Los aspirantes a ingresar a la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a. Ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad.
- b. Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior.
- c. Tener definida su situación militar.
- d. Hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático.

## **2. Demanda de inconstitucionalidad.**

**2.1. Pretensión.** Se solicita se declare inexecutable la expresión: “*y no tener doble nacionalidad*”, por considerar que vulnera los artículos 13, 16, 25, 40.7, 53 y 96 de la Constitución Política.

**2. Cargos.** La demanda plantea cinco cargos contra la referida expresión. De estos cargos, el primero, relativo a la vulneración del artículo 96 de la Constitución, no fue admitido en su oportunidad porque su concepto de la violación carecía de certeza, ya que la expresión demandada en modo alguno implica que los nacionales colombianos por nacimiento que tengan también otra nacionalidad, no sean nacionales colombianos. Como lo reconoce el propio actor, la expresión demandada “*no llega a decir que el colombiano por nacimiento pierde su condición de nacional por el solo hecho de abrazar otra nacionalidad*”. De los cargos admitidos se da cuenta enseguida.

2.2.1. La expresión demandada prevé una discriminación injustificada, en perjuicio de los nacionales por nacimiento con doble nacionalidad (art. 13 y 53 CP). Propone juzgar la diferencia de trato con un test de razonabilidad, sobre la base de que si bien el legislador puede reglamentar las restricciones de los nacionales con doble nacionalidad, el ejercicio de esta competencia debe ser cuidadoso y proporcionado. Señala que para algunas dignidades como la de Presidente de la República, senador o magistrado de una alta corte, basta con ser nacional por nacimiento, mientras que para ingresar a la carrera diplomática y consular esto no es suficiente. Considera que si la doble nacionalidad no impide a las personas ejercer estas dignidades y cargos, no habría razón para que sí impidiera acceder a cargos diplomáticos o consulares de carrera. Agrega que la discriminación también ocurriría respecto de las personas que acceden a cargos de libre nombramiento y remoción en el servicio exterior, a quienes no se exige este requisito que, además, solo sería justificable, a la luz del artículo 8 de la Convención de Viena de 1961, cuando se trate de ejercer el cargo en el estado del cual también se es nacional. Con

esta discriminación injustificada también se vulneraría los artículos 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2.2.2. La expresión demandada desconoce el derecho político de los ciudadanos colombianos a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40.7 CP), porque sólo la ley puede establecer excepciones a su ejercicio y esto ya ocurrió al dictarse la Ley 43 de 1993. Por tanto, la norma demandada no podía establecer una excepción diferente a las ya previstas en la referida ley. Se agrega que al referirse a la ley, debe entenderse que se trata de una ley en sentido formal, valga decir, la dictada por el Congreso de la República y no a un decreto expedido por el Presidente de la República.

2.2.3. La expresión demandada “*destruye sueños*”, pues, por el solo hecho de tener doble nacionalidad, impide a las personas desarrollar un proyecto de vida en la carrera diplomática y consular. En este contexto el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP) tiene una doble afectación: (i) porque se fuerza al interesado a renunciar a su segunda nacionalidad, a pesar de que algunos estados no lo permiten; o (ii) porque se obliga a la persona a no solicitar y obtener una segunda nacionalidad. Si la persona ya está en la carrera y adquiere una segunda nacionalidad, se pregunta cuál sería la consecuencia: una inhabilidad sobreviniente, la declaración de insubsistencia o la permanencia en el cargo.

2.2.4. Por último, con la expresión demandada “*queda aniquilad[a]*” la especial protección del Estado que tiene el derecho al trabajo (art. 25 CP). Esta afirmación se acompaña con una extensa cita de la Sentencia C-023 de 1994.

### **3. Intervenciones.**

**3.1. Intervención del ciudadano Antonio Luis Yarzgaray Sarmiento: inexequibilidad.** Manifiesta que coadyuva la demanda y muestra su discrepancia respecto de la inadmisión del primer cargo de la misma. A su juicio, la expresión demandada desconoce el derecho a la igualdad, pues la diferencia de trato no es razonable, en la medida en que para el acceso a otros cargos públicos no existe la restricción que sí se prevé para los cargos de la carrera diplomática y consular respecto de la doble nacionalidad.

**3.2. Intervención de la ciudadana Luz Marta Ruth Silva Martínez: inexequibilidad.** Los términos de su argumentación, tanto en la censura respecto de la inadmisión del cargo como respecto de la vulneración del derecho a la igualdad, siguen la misma línea planteada por el anterior interviniente.

**3.3. Intervención de los ciudadanos Juan Sebastián Larrotta Díaz, Jhonatan Andrés Martínez Mejía, Laura Esther Páez Soto, Christian Manuel Palacio Castro y Yesika Mariana Tique Álvarez: inexecutable.** Además de coadyuvar la demanda, solicitan que la declaración de inexecutable se haga con efectos retroactivos, desde la fecha de promulgación del Decreto Ley 274 de 2000. En cuanto a la inexecutable, comparten la argumentación de la demanda. En cuanto al efecto retroactivo de la misma, argumentan que así debe hacerse por razones de seguridad jurídica. Para ilustrar este aspecto traen a cuento las Sentencias C-113 de 1993, C- 037 de 1996 y C-444 de 2011.

**3.4. Academia Colombiana de Jurisprudencia: cosa juzgada material.** Advierte que en este caso, conforme a los parámetros reconocidos en la Sentencia C- 427 de 1996, se configura el fenómeno de la cosa juzgada material, pues el tema ya fue analizado y definido por la Corte en la Sentencia C-151 de 1997, al ocuparse de un caso muy semejante a este. Afirma que *“El artículo 40 de la Carta Política da permiso a la ley para hacer excepciones a la doble nacionalidad, existe, a mi juicio, cosa juzgada material”*. De la cita que se hace de la referida sentencia, se trae a cuento la siguiente excerta:

En relación con la inhabilidad para acceder al desempeño de cargos públicos por colombianos que tengan doble nacionalidad, debe la Corte precisar que por mandato de la propia norma constitucional le corresponde a la ley reglamentar dicha inhabilidad y determinar los casos en los cuales ha de aplicarse, con lo cual debe entenderse que el legislador puede válidamente atribuir efectos disímiles a las dos clases de nacionales. Y cuando es la propia Constitución la que de manera expresa señala las condiciones para acceder a ciertos cargos públicos, no puede la ley adicionarle requisito o condición alguna.

**3.5. Ministerio de Relaciones Exteriores: executable.** Señala que el artículo 40.9 de la Constitución prevé un límite al derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos a los nacionales que tengan doble nacionalidad, el cual se concreta en la expresión demandada. Este límite, en el contexto de la carrera diplomática y consular, tiene sentido en la medida en que hay una estrecha relación entre ella y los elementos de soberanía, interés nacional y confidencialidad, que son los objetivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme al Decreto 3355 de 2009. De ahí que el artículo 8 de la Convención de Viena exige, en principio, que el personal diplomático tenga la nacionalidad del estado acreditante, lo cual, al armonizarse con el principio de alternación (art. 35 del Decreto 274 de 2000), implica que en todo caso, sea que se sirva en el exterior o en el país, entre estos funcionarios y el Ministerio de Relaciones Exteriores hay un flujo constante de información reservada, por lo que estos cargos deben estar *“en*

*cabeza de personas que representen sin salvedades o limitaciones los intereses del país y de sus nacionales en los distintos escenarios internacionales*”. Destaca que la carrera diplomática y consular es un régimen especial de carrera, conforme a lo previsto en los artículos 125 y 130 de la Constitución, como se reconoce explícitamente en la Sentencia C-616 de 1996 y que este régimen debe responder a las particulares circunstancias del servicio diplomático y consular, las cuales ilustra con la Sentencia C-292 de 2001.

Agrega que: *“La representación diplomática significa la presencia de un sujeto de derecho internacional, personificado a través de unos agentes diplomáticos, quienes actúan en su nombre y se atribuyen una serie de compromisos políticos y jurídicos”*. La calidad del funcionario que representa –dadas las especiales responsabilidades que demanda su mandato– debe ser *“fiel defensora de los intereses y posiciones del Estado, sin que puedan advertirse vacilaciones, incertidumbres y dudas en el ejercicio de su delegación”*. La representación del Estado –cuando el miembro o representante acreditado en la misión diplomática o consular es titular de dos o más nacionalidades– se *“limita, pierde firmeza y solidez”* cuando ese mismo funcionario debe *“obediencia, cumplimiento y acatamiento a las leyes y deberes de la nacionalidad o nacionalidades de otros Estados”*. La lealtad y fidelidad exclusiva al Estado colombiano constituye un principio esencial del acceso a la carrera diplomática y consular, al punto de que el artículo 457 del Código Penal colombiano castiga la infidelidad y deslealtad por medio del tipo penal de traición diplomática. Si bien no es de presumirse que cualquier persona con doble nacionalidad vaya a actuar, automáticamente, en contra de los intereses colombianos, es evidente que de jurar fidelidad a dos o más Estados, al mismo tiempo, se desprenden consecuencias en la capacidad y voluntad de esa persona para elegir entre el perjuicio de los intereses de uno de sus Estados frente al otro.

### **3.6. Departamento Administrativo de la Función Pública: exequibilidad.**

Precisa que el legislador tiene un amplio margen de regulación frente al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, conforme a lo previsto en el artículo 40.7 de la Constitución. Así se ha reconocido en las Sentencias C-329 de 1995, C-038 de 1996, C-151 de 1997. Por lo tanto, el legislador ordinario o extraordinario puede regular, como lo hace en este caso, esta materia. La expresión demandada no es caprichosa o arbitraria, sino que obedece a la *“necesidad de garantizar plenamente el compromiso, la imparcialidad e independencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones con la salvaguarda de los intereses nacionales”*, que es propia del régimen de carrera diplomática y consular.

### **3.7. Intervención del ciudadano Lizandro Londoño García: exequibilidad.**

Indica que la expresión demandada se ajusta al artículo 40.7 de la

Constitución y responde a criterios de soberanía y seguridad nacional, en los que se encuentran inmersos “*temas atinentes a la política exterior colombiana*”. Dada la alternancia que es propia de los cargos de la carrera diplomática y consular y de la delicada información que maneja, considera que debe prevalecer el interés general sobre el particular, lo que justifica la exigencia objeto de la demanda.

**3.8. Intervención del ciudadano Óscar Andrés Bohórquez Varela: exequibilidad.** Los términos de su argumentación coinciden con los de anterior interviniente.

#### **4. Concepto del Procurador General de la Nación.**

4.1. Por medio del Concepto 5914, el Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad de la expresión demandada, porque si bien supone una diferencia de trato, no obedece a una discriminación ni comporta la violación del derecho a la igualdad.

4.2. La anterior conclusión se funda en que la diferencia de trato *sub examine*,

[...] fue establecida en ejercicio de una competencia legítima del legislador, dispuesta de modo expreso en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución en donde, con toda claridad, se señala que todos los ciudadanos tienen el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (entre ellos, los de carrera Diplomática y Consular), “*salvo los que tengan doble nacionalidad*” (negrillas fuera de texto) evento en el cual la ley reglamentará la excepción “*y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse*”.

De esta manera, es evidente que la restricción impuesta por el literal a) del artículo 20 del Decreto 274 de 2000 y la diferencia de trato allí contenida están plenamente justificadas, en tanto que son el desarrollo de una cláusula de competencia expresamente establecida por el constituyente en favor del legislador y, adicionalmente, porque permiten el cumplimiento de los fines constitucionales relacionados con la seguridad nacional, la independencia nacional y la adecuada prestación del servicio consular.

4.3. Para analizar la justificación de la diferencia de trato propone aplicar un test intermedio, ya que se trata de una competencia del legislador dada de manera directa por la Constitución, para cuyo ejercicio tiene un amplio margen de configuración. Al aplicar este test, constata que los fines perseguidos: garantizar la seguridad e independencia nacionales y asegurar la adecuada prestación del servicio diplomático y consular, son legítimos e importantes (art. 2 y 208 CP); que el medio empleado: exigir a los aspirantes a

ingresar a la carrera diplomática y consular no tener doble nacionalidad, es adecuado y efectivamente conducente, pues al evita la existencia de posibles conflictos de interés y garantiza la prevalencia del interés nacional.

## **II. FUNDAMENTOS.**

### **1. Competencia.**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda presentada en los términos del artículo 241.5 de la Constitución Política.

### **2. Cuestiones previas.**

#### **2.1. Inexistencia de cosa juzgada constitucional material.**

2.1.1. Dado que uno de los interviene<sup>1</sup> considera que en el asunto *sub examine* se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, pues un asunto semejante ya fue estudiado y decidido en la Sentencia C-151 de 1997, es menester determinar si la norma que ahora se demanda, a pesar de ser formalmente distinta de la juzgada en dicha sentencia -artículo 95.7 de la Ley 136 de 1994-, tiene un contenido normativo idéntico al que ya fue juzgado<sup>2</sup>.

2.1.2. La cosa juzgada material en sentido estricto se configura a partir de los siguientes supuestos: (i) que un acto jurídico haya sido examinado previamente; (ii) que la norma demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, lo que se aprecia tanto a partir de su texto como de su contexto, de tal suerte que *“si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción, y, por el contrario, si la redacción es igual pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó una reproducción”*; (iii) que el texto ya juzgado, haya sido objeto de declaración por razones de fondo; y (iv) que subsistan las normas constitucionales en las cuales se fundaron dichas razones de fondo<sup>3</sup>. Si se configura este fenómeno, se debe declarar la inexecutable de la norma demandada, conforme a lo previsto en el artículo 243 de la Constitución.

2.1.3. En la Sentencia C-151 de 1997 se analizó la constitucionalidad del artículo 95.7 de la Ley 136 de 1994, que preveía dentro de las inhabilidades para ser alcalde, la de tener doble nacionalidad, si no se era nacional por nacimiento. El problema jurídico estudiado por este tribunal fue la diferencia de trato entre los nacionales con doble nacionalidad, a partir de si eran

---

<sup>1</sup> Supra I, 3.4.

<sup>2</sup> Cfr. Sentencias C-427 de 1996, C-447 de 1997, C-774, C-1046 y C-1064 de 2001.

<sup>3</sup> Cfr. Sentencia C-1173 de 2005.

nacionales por nacimiento o por adopción. Esta sentencia declara la exequibilidad de la norma demandada, al constatar que:

“[...] no [se] encuentra vicio de inconstitucionalidad alguno en la inhabilidad para ser alcalde, referida a los colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad, pues resulta claro que la misma se aviene al contenido de los artículos 40-7 y 293 de la Carta que defieren en la ley, la facultad de reglamentar lo referente a las inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas, en particular, en las entidades territoriales. Asimismo, el hecho de que la norma acusada haya excluido de su aplicación a los nacionales por nacimiento, no desconoce en manera alguna el principio de igualdad política, pues como se explicó, es la propia Constitución la que consagra diferencias entre nacionales y, además, entrega amplias facultades al legislador para reglamentarlas, en los términos en ella dispuestos.

La *ratio decidendi* de esta sentencia, fue la de que:

En el caso que se examina, razones de Estado fundadas en la necesidad de garantizar plenamente el compromiso, la imparcialidad e independencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones con la salvaguarda de los intereses nacionales, llevaron al legislador a excluir a los colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad, del ejercicio del cargo de alcalde.

[...]

Cabe puntualizar que en materia de inhabilidades, esta Corporación ha reconocido la amplia facultad reglamentaria que le asiste al legislador, por mandato expreso de la Constitución.

2.1.4. Más allá de las diferencias de contexto de ambos casos: en el anterior se analiza una inhabilidad para ser alcalde y en el nuevo un requisito para ingresar a la carrera diplomática y consular, lo cierto es que ambas normas no tienen el mismo sentido normativo. En efecto, la norma ya juzgada establece una diferencia de trato entre los nacionales que tengan doble nacionalidad, a partir de la circunstancia de que sean o no nacionales colombianos por nacimiento, mientras que la norma *sub judice* prevé una diferencia de trato entre los nacionales colombianos por nacimiento, a partir de la circunstancia de que tengan o no doble nacionalidad. Se trata, pues, de contenidos normativos distintos y, por lo tanto, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada material.

## **2.2. Aptitud sustancial de la demanda.**

2.2.1. Pese a que ninguno de los intervinientes cuestiona la aptitud de la demanda, este tribunal considera que algunos de los cargos planteados en ella, incluso si se los examina conforme al principio *pro actione*, tienen serias deficiencias argumentativas en su concepto de la violación. Tal es el caso de los cargos relativos a la vulneración de los artículos 16 y 25 de la Constitución, como se da cuenta enseguida.

2.2.2. El breve concepto de la violación del referido artículo 25<sup>4</sup>, que reproduce *in extenso* la Sentencia C-023 de 1994, se limita a afirmar que la expresión demandada aniquila la protección del Estado al derecho al trabajo. Si bien el exigir unos requisitos para ingresar a la carrera administrativa puede limitar las posibilidades laborales de muchas personas: las que no los cumplen, de esa mera circunstancia no se sigue la vulneración del derecho al trabajo, ni se puede afirmar que el Estado no brinde una especial protección a este derecho. Para desempeñar ciertos trabajos, en especial si se trata de los relacionados con el servicio público, no es suficiente la mera disposición de ánimo, sino que es necesario cumplir con los requisitos previstos en la ley y, además, si se trata de cargos de carrera, someterse y aprobar un concurso público de méritos. En estas condiciones, el cargo planteado por la demanda no satisface el mínimo argumentativo de especificidad, pues no muestra de qué manera el exigir a quien aspire a ingresar a la carrera diplomática y consular no tenga doble nacionalidad, vulnera el derecho al trabajo de esta persona o desconoce la protección que el Estado debe dar al derecho al trabajo. Es evidente que existen otros muchos trabajos en los cuales la persona que tiene doble nacionalidad puede desempeñarse, algunos de ellos en el sector público, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos para tal efecto.

2.2.3. El concepto de la violación del mencionado artículo 16<sup>5</sup>, se plantea en términos forzosos, pues asume que la existencia de un requisito para ingresar a la carrera diplomática y consular, obliga a renunciar a la segunda nacionalidad, cuando ya se tiene, o a abstenerse de adquirirla, así se cumpla con las condiciones requeridas para ello. Sin embargo, del contenido mismo de la expresión demandada no se sigue esta consecuencia, lo que denota la falta de certeza del concepto de la violación del cargo, pues una persona puede decidir con libertad sobre su proyecto de vida y, en consecuencia, adquirir otra nacionalidad, mantenerla o renunciar a ella, si satisface los requisitos exigibles para tal propósito. Es evidente que cada una de estas decisiones tiene consecuencias en su vida, pues le puede brindar oportunidades que antes no tenía, como las de ejercer sus derechos políticos en varios estados, contar con dos o más pasaportes, etc., pero también le genera una serie de deberes y restricciones nuevos, como los de declarar y pagar impuestos en ambos

---

<sup>4</sup> Supra I, 2.2.4.

<sup>5</sup> Supra I, 2.2.3.

estados, cumplir con cargas como el servicio militar obligatorio, si lo hubiere, etc. El que de la decisión se sigan consecuencias, que pueden ser calificadas de favorables o desfavorables, no implica que a la persona se le impida el libre desarrollo de su personalidad. Esta falta de certeza del concepto de la violación, también afecta la especificidad del mismo, pues, en tales condiciones no se muestra, en realidad, de qué manera la norma demandada es contraria a la Constitución.

2.2.4. En vista de las anteriores circunstancias, este tribunal solo se estudiará los cargos relativos a la vulneración del derecho a la igualdad de trato y al derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, planteados contra la expresión demandada.

### **3. Problema jurídico.**

Corresponde establecer si la expresión demandada, al prever dentro de los requisitos mínimos para ingresar a la carrera diplomática y consular, el de que el aspirante no tenga doble nacionalidad, (i) ¿vulnera el derecho a la igualdad de trato de los aspirantes con doble nacionalidad (art. 13 CP)?, y (ii) ¿viola del derecho de todo ciudadano a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40.7 CP)?

Dada la estrecha relación que existe, en el contexto de este caso, entre los aludidos parámetros de control, pues del sentido y alcance del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos se sigue la posibilidad constitucional de establecer o no un trato diferente y su posible justificación, por razones metodológicas se procederá al análisis conjunto de los dos cargos planteados en la demanda.

### **4. Cargo: vulneración del derecho a la igualdad de trato (art. 13) y del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40.7) de los nacionales por nacimiento que tienen doble nacionalidad.**

#### **4.1. Alcance del cargo.**

La demanda *sub examine* plantea que exigir a los nacionales colombianos por nacimiento el no tener doble nacionalidad, como requisito mínimo para ingresar a la carrera diplomática y consular, desconoce el derecho político fundamental que todo ciudadano tiene a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que se hace efectivo por medio del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, e implica una diferencia de trato, respecto de los nacionales colombianos por nacimiento que no tienen doble nacionalidad, que carece de justificación constitucional.

#### **4.2. La norma demandada y su alcance.**

4.2.1. El artículo 1.6 de la Ley 573 de 2000 otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para *“Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular, así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal”*<sup>6</sup>. Con fundamento en estas facultades, el Presidente de la República dictó el Decreto 274 de 2000, por el cual se regula el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular, que es la que contiene, en su artículo 20, literal a, la expresión que es objeto de esta demanda.

4.2.2. El decreto en comento, al regular el servicio exterior de la República en su artículo 4, prevé los siguientes principios orientadores de la Función Pública en el servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular:

1. Moralidad. Actitud permanente para desarrollar funciones y cumplir la Misión en términos de cooperación, solidaridad y respeto por la dignidad de las personas y la soberanía del Estado.
2. Eficiencia y Eficacia. Optima utilización de los recursos disponibles, de suerte que sea posible ejecutar la Misión y las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en forma adecuada y oportuna.
3. Economía y Celeridad. Agilización de los procedimientos y de las decisiones para el cumplimiento de las gestiones asignadas con la menor cantidad de trámites y exigencias documentales, considerando lo que demanden las normas respectivas.
4. Imparcialidad. Respeto por las libertades básicas, de suerte que todo asunto sea considerado con referencia al principio de igualdad y a la dignidad de las personas, respetando las diferencias, y en desarrollo de una política internacional que preserve los intereses del Estado, sobre las bases de la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.
5. Publicidad. Comunicación a los interesados de los actos administrativos cuando la ley así lo determine, según la naturaleza del acto.
6. Transparencia. Prevalencia de los intereses de la colectividad nacional respecto de los intereses personales de cada funcionario, en orden a una prestación del servicio acorde con las responsabilidades de quienes

---

<sup>6</sup> Este tribunal declaró exequible la expresión: *“así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal”*, en las Sentencias C-409 y C-504 de 2001.

ejercen función pública en desarrollo de la política internacional del Estado.

7. Especialidad. Cumplimiento de requisitos y condiciones derivados de las particulares características de la prestación del servicio en desarrollo de la política internacional del Estado, a fin de garantizar la ejecución de las funciones asignadas y de las gestiones encomendadas con la dignidad, el decoro, el conocimiento y el liderazgo que dicha particularidad requiere.

8. Unidad e Integralidad. Coherencia y articulación entre las actuaciones de las diversas entidades del Estado y de sus funcionarios en relación con la política internacional y la representación de los intereses del Estado en el exterior, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores en desarrollo de su función de formular y ejecutar dicha política con la dirección del Jefe de Estado.

9. Confidencialidad. Especial grado de reserva frente a los asuntos que, por la naturaleza de la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores, así lo requieran, incluyendo la información contenida en sus archivos.

4.2.3. Conforme a estos principios, el artículo 13 del decreto *sub examine* señala que la carrera diplomática y consular es una carrera especial jerarquizada, que es administrada y vigilada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que son relevantes una serie de situaciones administrativas especiales de sus servidores, como la alteración, el régimen de comisiones, la disponibilidad y las condiciones laborales especiales. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 8 *ibídem*, son cargos de carrera diplomática y consular aquellos que tienen igual o superior jerarquía al de Tercer Secretario y sus equivalentes en el servicio interno, con excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción (art. 6) y de los cargos de personal de apoyo en el exterior (art. 7). De las antedichas situaciones administrativas relevantes, los intervinientes destacaron la de alteración que, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del decreto, obedece a los principios rectores de eficiencia y especialidad, e implica que los funcionarios de carrera “*deberán cumplir actividades propias de la misión y de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lapsos de alternación entre su servicio en Planta Externa y su servicio en Planta Interna*”<sup>7</sup>.

4.2.4. Este tribunal ha reconocido, de manera pacífica y reiterada, que la carrera administrativa diplomática y consular es especial<sup>8</sup>, en razón de las particulares características del servicio exterior<sup>9</sup>, al punto de que su

<sup>7</sup> Este tribunal declaró exequible el artículo 35 del Decreto Ley 274 de 2000 en la Sentencia C-808 de 2001.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencias C-071 de 1993, C-129 de 1994, C-616 de 1996, C-173 de 2004.

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia C-129 de 1994.

administración y vigilancia no corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil sino al Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta especialidad implica que algunas de sus reglas difieran de las del régimen común de la carrera administrativa, tal es el caso de los requisitos para el ingreso o para el ascenso (el ascenso se hace por medio de concurso cerrado, entre las personas de carrera, y se exige al aspirante haberse desempeñado en el cargo inmediatamente inferior en el escalafón)<sup>10</sup>.

4.2.5. El artículo 20 del Decreto 274 de 2000, al prever los requisitos mínimos para ingresar a la carrera diplomática y consular, exige que el aspirante tenga definida su situación militar (lit. c), que posea un título universitario oficialmente reconocido (lit. b), lo que puede considerarse usual en cualquier régimen de carrera, pero, además, exige que el aspirante hable y escriba correctamente un idioma de uso diplomático diferente al español (lit. d) y que sea nacional colombiano por nacimiento y no tenga doble nacionalidad (lit. a). La censura del actor se centra en este último requisito mínimo, pues considera que es contrario a la Constitución exigir a quien es nacional colombiano por nacimiento el no tener doble nacionalidad.

### **4.3. La nacionalidad colombiana por nacimiento.**

4.3.1. El artículo 96 de la Constitución, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2002, prevé que los nacionales colombianos pueden serlo por nacimiento o por adopción.

4.3.2. Para ser colombiano por nacimiento se requiere (i) haber nacido en el territorio nacional y que el padre o la madre sea natural o nacional colombiano, o que, no siéndolo, resida en la República al momento de producirse el nacimiento; y, si no se ha nacido en el territorio nacional, (ii) que el padre o la madre sean nacionales y el niño se domicilie en el territorio nacional o se registre en una oficina consular de la República.

4.3.2. En principio no hay diferencias entre los nacionales colombianos por nacimiento o por adopción, pues (i) ni el nacional colombiano pierde su nacionalidad por adquirir otra, ni el nacional extranjero está obligado a renunciar a la suya para adquirir la colombiana<sup>11</sup>; y (ii) el nacional, incluso si hubiere renunciado a su nacionalidad, no puede actuar contra los intereses del país en guerra exterior, pues su acto será juzgado y penado como traición<sup>12</sup>. No obstante, la propia Constitución prevé en algunas diferencias de trato entre unos y otros. Estas diferencias son relevantes para efectos de la privación de la nacionalidad, que el artículo 96 prohíbe respecto de los nacionales colombianos por nacimiento, y para el ejercicio de algunos derechos políticos,

<sup>10</sup> Cfr. Artículos 14, 25, 26 y 27 del Decreto 274 de 2000.

<sup>11</sup> Cfr. Artículo 96 de la Constitución.

<sup>12</sup> Cfr. Artículo 97 de la Constitución.

en especial el de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Tal es el caso de los cargos de Presidente de la República (art. 191), Vicepresidente de la República (art. 204), Senador de la República (art. 172 y 179.7), Representante a la Cámara (art. 177 y 179.7), Magistrado de la Corte Constitucional, Consejo de Estado o Corte Suprema de Justicia (art. 232), Fiscal General de la Nación (art. 249), Registrador Nacional del Estado Civil (art. 266), Contralor General de la República (art. 267), Contralor Departamental, Distrital o Municipal (art. 272), Diputado (art. 299), Ministro o Director de Departamento Administrativo (art. 207), Miembro del Consejo Superior de la Judicatura (art. 255), Magistrado del Consejo Nacional Electoral (art. 264) y Procurador General de la Nación (art. 280).

#### **4.4. El derecho político fundamental de todo ciudadano a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Reiteración de jurisprudencia.**

4.4.1. Antes de analizar el derecho político de todo ciudadano a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, conviene advertir que este tribunal ha reconocido el derecho fundamental a la doble nacionalidad en las Sentencias C-273 de 1999 y C-893 de 2009. Así se prevé también en algunos tratados multilaterales en vigor<sup>13</sup> internacional –a la par con lo consignado en múltiples instrumentos internacionales de contenido programático (“*soft law*”)<sup>14</sup>.

4.4.2. Como lo ha puesto de presente este tribunal<sup>15</sup> y se ha reconocido por tribunales internacionales en opiniones consultivas<sup>16</sup>, la competencia para regular tal derecho, de manera autónoma, corresponde a cada estado.

4.4.3. El artículo 40 de la Constitución, que reconoce el derecho político fundamental que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, prevé siete hipótesis para hacer efectivo este derecho. En seis de ellas no establece ninguna diferencia de trato entre los ciudadanos a partir de si tienen o no doble nacionalidad, de tal suerte que este factor resulta irrelevante para elegir y ser elegido, para tomar parte en las formas de participación democrática, para constituir y militar en partidos políticos, para difundir sus ideas y programas, para revocar el mandato de los elegidos, para tener iniciativa en las corporaciones públicas o para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. No obstante, en

---

<sup>13</sup> Ver, *inter alia*, la “Convención de las Naciones Unidas para reducir los casos de apatridia”, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 30 de agosto de 1961 y en vigor, para la República de Colombia, desde el 15 de noviembre de 2014, o la “Convención Americana de Derechos Humanos”, adoptada el 22 de noviembre de 1969 y en vigor, para la República de Colombia, desde 18 de julio de 1978.

<sup>14</sup> Ver, *inter alia*, la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”, adoptada el 10 de diciembre de 1948 y la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” adoptada el 2 de mayo de 1948.

<sup>15</sup> Ver la Sentencia C-893 de 2009.

<sup>16</sup> Ver la Opinión Consultiva N° OC-4/84 de fecha 19 de enero de 1984 “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

una de estas hipótesis: la prevista en el numeral 7 de este artículo, la circunstancia de la doble nacionalidad sí resulta relevante para efectos de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

4.4.4. El precitado literal prevé, a modo de regla, que todo ciudadano puede “acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad”. Y, a renglón seguido, señala que “La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse”. Dada la relevancia de esta regla y, sobre todo de su excepción, para el caso *sub judice*, es menester analizar su proceso de formación, como se hace enseguida.

4.4.4.1. Al examinar el proceso de formación de esta norma constitucional, se encuentra que el proyecto de artículo elaborado por la Subcomisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, que fue la encargada de redactar la denominada “*carta de derechos y deberes*”, fue el siguiente:

Artículo diecinueve: de los derechos políticos. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación ejercicio y control del poder político. Para ejercer este derecho puede: primero, elegir y ser elegido en los cargos y funciones de representación popular. Segundo, tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendums, consultas populares y otras formas de participación democrática. Tercero, constituir partidos y movimientos políticos, formar parte de ellos libremente y difundir sin limitaciones sus ideas y programas. Cuarto, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley<sup>17</sup>.

4.4.4.2. De conformidad con el texto del precitado proyecto de artículo, la versión referida no se refirió al acceso a funciones y cargos públicos. No obstante, con ocasión de la observación que formuló el Delegado a la Asamblea Nacional Constituyente Jaime Arias, en una versión subsiguiente, se previó lo siguiente:

[...] Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control político para (sic) ejercer este derecho puede: elegir y ser elegido; tomar parte de elecciones, plebiscitos, referendums, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos y movimientos políticos sin restricción alguna; formar parte de ello libremente y difundir sin limitaciones sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en las formas y los casos que establece la Constitución y la ley; tener iniciativa en corporaciones

---

<sup>17</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Transcripción de Sesiones), Comisión Primera, 8 de abril de 1991. Página 24.

públicas; interponer acciones públicas en (...) de la Constitución y acceder a las funciones y cargos públicos<sup>18</sup>.

4.4.4.3. Con posterioridad, en el curso de la Sesión Plenaria, el Delegado a la Asamblea Nacional Constituyente Carlos Lleras, manifestó su intención de presentar una “*proposición sustitutiva*” al texto del proyecto de artículo en comento, en los siguientes términos:

[...] En el artículo de los derechos políticos, Artículo Séptimo, voy a presentar una proposición sustitutiva que me permito sustentar en la siguiente forma: el Artículo Séptimo dice: todo ciudadano tiene derecho, y el Numeral Séptimo dice: a acceder a las funciones y cargos públicos. Esta Asamblea aprobó la doble nacionalidad tanto para los colombianos que adoptan una nacionalidad extranjera, sin renunciar a la propia, como para los extranjeros que se nacionalizan en Colombia y no pierden la de ellos; me parece en extremo peligroso que quede abierta la posibilidad de ocupar cargos públicos a todos los colombianos que tengan una doble nacionalidad y a los extranjeros que pierdan la colombiana sin perder la de origen o adopción de ellos, porque sería realmente exótico que tuviéramos un Presidente de la República con una doble nacionalidad, un jefe del DAS con una doble nacionalidad, yo creo que la ley tiene que restringir la ocupación de cargos públicos por colombianos que han adoptado nacionalidad extranjera o por extranjeros que han adoptado nacionalidad colombiana y mantienen la doble. En consecuencia, me permito proponer un artículo que diría que es, el Numeral Séptimo diría: acceder a las funciones y cargos públicos, se exceptúan de esta disposición los colombianos que hayan adoptado otra nacionalidad y aquellos por adopción que hayan mantenido la suya anterior, la ley reglamentará estas excepciones y definirá los cargos a los cuales han de aplicarse. Pienso yo, para mencionar unos pocos, que el cargo de Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Congreso, Ministro del Despacho, Comandante de las Fuerzas Públicas (sic.), Gobernador, Alcalde, Jefe del Departamento de Seguridad, Director de Planeación, etc. no deben estar abiertas a colombianos de origen extranjero que conservan su nacionalidad de origen ni a colombianos nacionalizados en otros países que conservan también su nacionalidad colombiana y por lo tanto el derecho de acceder a esas posiciones<sup>19</sup>.

4.4.4.4. Como colofón de la “*proposición sustitutiva*” sometida a consideración de la Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, el texto subsiguiente insertó las locuciones “*acceder a las funciones y cargos*,

---

<sup>18</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Transcripción de Sesiones), Comisión Primera, 24 de abril de 1991. Página 41.

<sup>19</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Transcripción de Sesiones), Sesión Plenaria, 5 de junio de 1991. Página 100.

*con excepción de los colombianos que hayan adoptado otra nacionalidad y aquellos por adopción que hayan mantenido la nacionalidad de origen; la ley reglamentará estas excepciones y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse*". Tal versión fue aprobada el 18 de junio de 1991 en los siguientes términos:

Gracias, derechos políticos.

Derechos políticos...

Haga una lectura muy rápida, Señor Secretario, por favor.

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación ejercicio y control del poder político; para hacer efectivo ese derecho puede primero: elegir y ser elegido; segundo: tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendun (sic), consultas populares y otras formas de participación democrática; tercero: constituir partido o movimientos o agrupaciones políticas, sin limitación alguna, formar parte de ello libremente y difundir sus ideas y programas; cuarto: revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezca la Constitución y la ley; quinto: tercer iniciativa en las corporaciones públicas, sexto: interponer acciones públicas en defensa de la constitución y la ley; séptimo acceder a las funciones y cargos, con excepción de los colombianos que hayan adoptado otra nacionalidad y aquellos por adopción que hayan mantenido la nacionalidad de origen; la ley reglamentará estas excepciones y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse; las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer, en los niveles decisorios de la administración pública. Está leído, Señor Presidente.

Ha sido leído el artículo de derechos políticos. Lo vamos a poner a consideración para votación, completo. Los que voten sí, por favor levanten la mano.

Por la afirmativa uno...cuarenta y siete por la afirmativa.

Votos negativos.

Negativos. No se registran, Señor Presidente<sup>20</sup>.

4.4.4.5. En igual sentido, en la denominada votación en "*primera vuelta*"<sup>21</sup>, la Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, dispuso:

---

<sup>20</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Transcripción de Sesiones), Sesión Plenaria, 18 de julio de 1991. Página 226.

Presidente, punto de orden.

Sobre votación (sic).

Sobre votación.

Listo. Es que en el artículo aprobado en primera vuelta está tanto lo del plebiscito como la iniciativa, (...) más que votémoslo simplemente.

Lo vamos a leer, por eso, Delegataria Abella por favor léalo.

Dice así: todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político: para hacer efectivo este derecho puede: primero, elegir y ser elegido. Segundo, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. Tercero, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellas libremente y difundir sus ideas o programas. Cuarto, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establece la Constitución y la ley. Quinto, tener iniciativa en las corporaciones públicas. Sexto, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. Séptimo, acceder a las funciones y cargos, con excepción de los colombianos que hayan mantenido la nacionalidad de origen. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer, en los niveles decisorios de la Administración Pública. Está leído.

Se somete a votación...

[...]

Los que estén a favor sírvanse levantar la mano.

Por la afirmativa. Uno, dos, tres... Cuarenta y siete votos afirmativos.

Ha sido aprobado<sup>22</sup>.

4.4.5. Al interpretar la regla prevista en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución y su respectiva excepción, en la Sentencia C-151 de 1997, este tribunal puso de presente que:

---

<sup>21</sup> Vocablos acuñados por la Delegada a la Asamblea Nacional Constituyente, Aída Abella, en sesión de junio 29 de 1991, en relación con la primera votación llevada a efecto en Plenaria.

<sup>22</sup> Asamblea Nacional Constituyente, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Transcripción de Sesiones), Sesión Plenaria, 29 de junio de 1991. Página 44.

[...] en relación con la inhabilidad para acceder al desempeño de cargos públicos por colombianos que tengan doble nacionalidad, consagrada en el artículo 40-7 de la Carta, debe la Corte hacer las siguientes precisiones: la primera, que por mandato de la propia norma constitucional le corresponde a la ley reglamentar dicha inhabilidad y determinar los casos a los cuales ha de aplicarse, con lo cual debe entenderse que el legislador puede válidamente atribuir efectos disímiles a las dos clases de nacionales. Así, el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de los nacionales por adopción que tengan otra nacionalidad, podrán ser limitados por el legislador en los términos previstos en la Constitución, sin que, como se ha dicho, exista discriminación alguna. Lo anterior, sin perjuicio del impedimento constitucional que en forma directa recae sobre los nacionales por adopción para ocupar ciertos cargos públicos, reservados de manera exclusiva a los colombianos por naturaleza.

La segunda, que cuando es la propia Constitución la que de manera expresa señala las condiciones para acceder a ciertos cargos públicos, no puede la ley adicionarle requisito o condición alguna. Así entonces, si para ser presidente o vicepresidente de la República, senador de la República, magistrado de las altas corporaciones de justicia, fiscal general, magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional electoral, registrador Nacional del Estado Civil, contralor general de la República, contralor distrital y municipal y procurador general de la Nación, la Carta Política sólo exige la condición de ser colombiano por nacimiento, no le es dable a la ley inhabilitar al natural colombiano por el hecho de que éste tenga otra nacionalidad. Si de conformidad con la Constitución (art. 96), la calidad de nacional colombiano no se pierde por adquirir otra nacionalidad, es lógico suponer que tampoco se pierde el ejercicio de los derechos civiles y políticos que le reconocen la Constitución y las leyes a esta clase de nacionales, entre ellos, el relacionado con el desempeño de funciones y cargos públicos.

4.4.6. A partir de la norma constitucional referida y de la interpretación que ha hecho este tribunal de ella, es posible advertir que, en materia de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, la propia Constitución prevé una diferencia de trato. En efecto, la regla prevista en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución, es la de que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los ciudadanos colombianos que tengan doble nacionalidad.

4.4.7. La antedicha excepción, que impide a los ciudadanos colombianos que tienen doble nacionalidad acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como sí pueden hacerlo, conforme a la regla, todos los ciudadanos,

debe ser reglamentada, según el explícito mandato de la Constitución, por la ley, que debe, además, determinar los casos en los cuales debe aplicarse. Así, pues, le corresponde a la ley determinar en qué casos los ciudadanos colombianos con doble nacionalidad no pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Por ello, este tribunal ha considerado que si bien existe una diferencia de trato, no se puede afirmar que exista una discriminación.

4.4.8. Dado que en el caso *sub judice* los requisitos para ingresar a la carrera diplomática y consular no están previstos en la propia Constitución, sino en un decreto ley, no es aplicable la segunda precisión que ya hizo este tribunal en la aludida sentencia, en el sentido de que en estos eventos la ley no puede adicionar requisitos o condiciones a los ya previstos en la Constitución.

4.4.9. De la circunstancia de que el legislador goce de un amplio margen de configuración respecto de la antedicha excepción, conforme al explícito mandato constitucional, no se sigue que pueda actuar de manera arbitraria y caprichosa, pues, en todo caso, debe existir un fundamento racional, valga decir, unas razones que justifiquen la diferencia de trato. En la referida sentencia, se reconoció que estas razones pueden estar fundadas, por ejemplo, en *“la necesidad de garantizar plenamente el compromiso, imparcialidad e independencia de los servidores públicos, en el desempeño de sus funciones en la salvaguarda de los intereses nacionales”*.

## **4.5. La igualdad como valor, principio y derecho. Reiteración de jurisprudencia.**

4.5.1. La igualdad tiene un tripe rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho<sup>23</sup>. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; en tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez<sup>24</sup>; en tanto derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que *“se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles”*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre la diferencia entre valor, principio y derecho, ver las Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-015, C-239, C-240 y C-811 de 2014.

<sup>25</sup> Cfr. Sentencia C-862 de 2008.

4.5.2. La igualdad se reconoce y regula en varios textos constitucionales, como en el preámbulo, en los artículos 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Esta múltiple presencia, como lo ha puesto de presente este tribunal<sup>26</sup>, indica que la igualdad *“carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional”*.

4.5.3. Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad<sup>27</sup>.

4.5.4. En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto *sub examine*, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.

4.5.5. A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos aún, a saber: (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.

---

<sup>26</sup> Cfr. Sentencias C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

<sup>27</sup> Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

4.5.6. El artículo 1 de la CADH reconoce a todo ser humano, en tanto persona, la garantía de que los derechos y libertades reconocidos en ella le serán respetados sin discriminación alguna “*por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”. El artículo 24 *ibídem*, por su parte, prevé que todas las personas son iguales ante la ley y que, por lo tanto, tienen derecho a igual protección de la misma, sin discriminaciones.

4.5.6.1. Al interpretar los anteriores artículos en los Casos Aptiz Barbera y otros v. Venezuela<sup>28</sup> y Comunidad indígena Xákmok Kásek v. Paraguay<sup>29</sup> y en la Opinión consultiva 4 de 1984, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) precisa que si “*un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional*” se vulneraría el artículo 1.1 de la CADH, mientras que si “*la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna*” se vulneraría el artículo 24 de la misma.

4.5.6.2. Según la reiterada doctrina de la CIDH<sup>30</sup>, la convención “*no prohíbe todas las distinciones de trato*”. Cuando la diferencia de trato es razonable y objetiva, equivale a una mera distinción compatible con la CADH; cuando no lo es, valga decir, cuando resulta de la arbitrariedad, equivale a una discriminación, que es incompatible con la CADH.

4.5.6.3. Conviene destacar también que, en el Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile<sup>31</sup>, la CIDH reconoció a la igualdad de trato y a la no discriminación la condición de norma de *ius cogens*, en los siguientes términos:

79. Sobre el principio de **igualdad ante la ley** y la no discriminación, la Corte ha señalado<sup>32</sup> que la noción de **igualdad** se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de **igualdad** y no discriminación ha ingresado en el dominio

<sup>28</sup> Sentencia del 5 de agosto de 2008, párrafos 209 y 223.

<sup>29</sup> Sentencia del 24 de agosto de 2010, párrafo 272.

<sup>30</sup> Reiterada, entre otras, en la Sentencia del 6 de agosto de 2008 en el Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos, párrafo 211, y en la Sentencia del 28 de noviembre de 2012 en el Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) v. Costa Rica, párrafos 285, 438, 439, 440 y 441.

<sup>31</sup> Sentencia del 24 de febrero de 2012, párrafo 79.

<sup>32</sup> Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra* nota 83, párr. 55.

del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico<sup>33</sup>.

4.5.7. El artículo 14 del PIDCP reconoce que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y tienen derecho (i) a ser oídas públicamente por un tribunal competente, independiente e imparcial; (ii) a que se presuma su inocencia mientras no se demuestre su culpabilidad conforme a la ley; (iii) a ser informadas de manera comprensible y detallada de la naturaleza y causas de la acusación; (iv) a disponer de tiempo y de medios adecuados para su defensa y a comunicarse con su defensor; (v) a ser juzgadas sin dilaciones; (vi) a estar presentes en el proceso y defenderse personalmente y ser asistida por un defensor y, si no tuviere medios suficientes para pagarlo, por un defensor de oficio; (vii) a interrogar o hacer interrogar a testigos y obtener su comparecencia al proceso; (viii) a ser asistidas de manera gratuita por un intérprete, si no comprenden la lengua empleada en el proceso; (ix) a no ser obligadas a declarar contra sí mismas ni a confesarse culpables; (x) a que el fallo condenatorio y la pena impuesta sean sometidos a un tribunal superior, conforme a la ley; (xi) a ser indemnizadas si la condena se revoca o si hay indulto, por haberse probado la comisión de un error judicial, a menos que se demuestre que le es imputable, en todo o en parte, por no haber revelado oportunamente el hecho desconocido; (xii) a no ser juzgado ni condenado por un delito respecto del cual ya hubo condena o absolución por sentencia en firme, conforme a la ley.

4.5.7.1. El artículo 26 *ibídem*, por su parte, prevé que todas las personas son iguales ante la ley y que, por lo tanto, tienen derecho a una igual protección de la ley sin discriminaciones por motivos de *“raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

4.5.7.2. Al interpretar el artículo 14 del PIDCP en la Observación general 32 de 2007, el Comité de Derechos Humanos (CDH)<sup>34</sup>, advierte que el derecho a la igualdad ante los tribunales implica que *“todas las partes en un proceso gozarán de los mismos derechos en materia de procedimiento, salvo que la ley prevea distinciones y éstas puedan justificarse con causas objetivas y razonables, sin que comporten ninguna desventaja efectiva u otra injusticia para el procesado”*<sup>35</sup>, como ocurriría, por ejemplo, si el fiscal puede recurrir una providencia y el procesado no; también implica que *“casos similares sean tratados en procesos similares”*, de tal suerte que para determinar casos en los cuales se aplican *“procedimientos penales excepcionales o tribunales o*

<sup>33</sup> Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, *supra* nota 83, párr. 269.

<sup>34</sup> La observación se ocupa de *El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, y son relevantes los párrafos 7 y siguientes.

<sup>35</sup> Párrafo 13.

*cortes de justicia especialmente constituidos, habrá que dar motivos objetivos y razonables que justifiquen la distinción”<sup>36</sup>.*

4.5.7.3. Algo semejante se dice al interpretar el artículo 26 del PIDCP en la Observación general 18 de 1989<sup>37</sup>, pues la discriminación se entiende como “*toda distinción, exclusión, restricción o preferencia*” que se base en los motivos previstos en este artículo, que tenga por objeto o resultado “*anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas*”. Sin embargo, la igualdad de derechos no implica la igualdad de trato en todas las circunstancias, pues puede haber diferencias de trato justificadas, como las que prevé el propio PIDCP en sus artículos 6.5, 10.3 y 25.

4.5.7.4. En diversos dictámenes, como los dados en los asuntos Hendrika S. Vos v. Países Bajos<sup>38</sup>, Lahcen B. M. Oulajin y Mohamed Kaiss v. Países Bajos<sup>39</sup>, Simalae Toala y otros v. Nueva Zelanda<sup>40</sup>, Joseph Kavanagh v. Irlanda<sup>41</sup>, M. Schmitz-de-Jong V. Países Bajos<sup>42</sup>, Michael Andreas Müller e Imke Engelhard v. Namibia<sup>43</sup>, el CDH reitera su doctrina, en el sentido de que el principio de la no discriminación y la igualdad ante la ley significan que toda distinción que se establezca deberá basarse en criterios razonables y objetivos y de que, cuando el trato diferente se funda en los motivos expresamente mencionados en el artículo 26, la carga de su justificación es más onerosa.

## **4.6. Juicio integrado de igualdad: etapas de su análisis y modalidades del test de igualdad según su grado de intensidad. Reiteración de jurisprudencia.**

4.6.1. El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> Párrafo 14.

<sup>37</sup> Sobre *No discriminación*, párrafos 7 y 8.

<sup>38</sup> Comunicación 218 de 1986, párrafo 12.

<sup>39</sup> Comunicación 406 de 1990, párrafo 7.3.

<sup>40</sup> Comunicación 675 de 1995, párrafo 11.6.

<sup>41</sup> Comunicación 819 de 1998, párrafos 10.2. y siguientes.

<sup>42</sup> Comunicación 855 de 1999, párrafo 7.2.

<sup>43</sup> Comunicación 919 de 2000, párrafos 6.7 y siguientes.

<sup>44</sup> Cfr. Sentencias C-093 y C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

4.6.2. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso *sub judice*, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios<sup>45</sup>, como se da cuenta enseguida.

4.6.2.1. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve o débil, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “*presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas*”. El test leve o débil busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad. El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en los cuales se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en los cuales está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente, o en los cuales, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie *prima facie* una amenaza para el derecho en cuestión.

4.6.2.2. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio. El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

---

<sup>45</sup> Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

4.6.2.3. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

## 4.7. El caso concreto.

4.7.1. Como ya se dejó en claro al analizar el artículo 40.7 de la Constitución y la interpretación que de él ha hecho este tribunal<sup>46</sup>, corresponde a la ley reglamentar el acceso de los ciudadanos colombianos con doble nacionalidad al desempeño de funciones y cargos públicos. Por lo tanto, la propia Constitución autoriza al legislador a dar un trato diferente a los ciudadanos colombianos por nacimiento, a partir de la circunstancia de si tienen o no doble nacionalidad. Así, pues, los ciudadanos colombianos por nacimiento que tengan doble nacionalidad no tienen el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos con independencia de lo que prevea la ley y, menos aún, contra lo que disponga la ley.

4.7.2. En el caso *sub examine* el legislador extraordinario, por medio de una norma que tiene el rango y la jerarquía de la ley: el Decreto Ley 274 de 2000, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 573 de 2000 al Presidente de la República para regular la carrera diplomática y consular<sup>47</sup>, dispuso que, para ingresar a esta carrera, el aspirante debe ser nacional colombiano por nacimiento y no tener doble nacionalidad.

4.7.3. Ante la anterior circunstancia, el actor, que acepta la premisa de que corresponde a la ley reglamentar y determinar los casos en los cuales a de aplicarse la excepción prevista en el artículo 40.7 a la regla de que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de las funciones y cargos públicos, argumenta que esta competencia legislativa se agotó con la expedición de la Ley 43 de 1993<sup>48</sup>, por medio de la cual “*se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.

4.7.4. La Ley 43 de 1993, en su Capítulo VIII prevé una serie de restricciones para el desempeño de ciertos cargos por nacionales colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad. En efecto, el artículo 29 de esta ley precisa que

---

<sup>46</sup> Supra II, 4.4.8.

<sup>47</sup> Supra II, 4.2.1.

<sup>48</sup> Supra I, 2.2.2.

estas personas no pueden acceder (i) a los cargos previstos en el artículo 28 de la ley, relativo a los cargos públicos a los que no pueden acceder los colombianos por adopción<sup>49</sup>, que corresponden *grosso modo* a los mismos que la Constitución prevé<sup>50</sup>; (ii) al cargo de congresista; y (iii) al cargo de ministro o de director de departamento administrativo. Esta ley, en modo alguno, regula el acceso al desempeño de funciones o cargos públicos de colombianos por nacimiento con doble nacionalidad. Así, pues, en cuanto atañe a estas personas la ley no reglamenta nada y, por lo tanto, no es posible sostener, como parece hacerlo el actor, que en esta materia en particular ya ha quedado agotada la competencia del legislador, luego de haber dictado esta ley.

4.7.5. Debe recordarse que la excepción prevista en el artículo 40.7 de la Constitución se refiere tanto a los colombianos por nacimiento como a los colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad. De la circunstancia de que este numeral diga que la ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales debe aplicarse, no se sigue de manera forzosa, como parece asumirlo el actor, que esto deba hacerse por medio de una sola ley. Así lo reconoce incluso la propia Ley 43 de 1993 en su artículo 22, al advertir con claridad que *“El acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de los nacionales por adopción que tengan otra nacionalidad podrán (sic.) ser limitados (sic.) en los términos previstos en la Constitución y en la ley”*.

4.7.6. En este contexto, es evidente que la ley puede reglamentar la excepción relativa a los ciudadanos colombianos nacionales por nacimiento que tienen doble nacionalidad y determinar en los casos a los cuales ha de aplicarse, para efectos de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Y, al examinar lo relativo a los requisitos mínimos para el ingreso a la carrera diplomática y consular, se tiene (i) que éstos están contenidos en una norma que tiene el rango y jerarquía de ley<sup>51</sup> y (ii) que la Ley 43 de 1993 no se refiere a estos cargos, ni reglamenta lo que corresponde a los ciudadanos colombianos por nacimiento que tienen doble nacionalidad<sup>52</sup>. En

---

<sup>49</sup> ARTÍCULO 28. RESTRICCIONES PARA OCUPAR CIERTOS CARGOS. Los colombianos por adopción no podrán acceder al desempeño de los siguientes cargos públicos:

1. Presidente o Vicepresidente de la República (artículos 192 y 204 C.N.)
2. Senadores de la República (artículo 172 C.N.)
3. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de Judicatura (artículos 232 y 255 C.N.)
4. Fiscal General de la Nación (artículo 267 C.N.)
5. Miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil (artículos 264 y 266 C.N.)
6. Contralor General de la República. (artículo 26 C.N.)
7. Procurador General de la Nación (artículo 280 C.N.)
8. Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Defensa Nacional.
9. Miembro de las Fuerzas Armadas en calidad de oficiales y suboficiales.
10. Directores de los organismos de inteligencia y de seguridad.
11. Los que determine la ley.

<sup>50</sup> Supra II, 4.3.2.

<sup>51</sup> Supra II, 4.7.2.

<sup>52</sup> Supra II, 4.7.4.

consecuencia, este tribunal constata que no ha habido vulneración del artículo 40.7 de la Constitución.

4.7.7. Como también se advirtió al analizar la competencia del legislador para reglamentar la excepción prevista en el artículo 40.7 de la Constitución y determinar los casos a los cuales ha de aplicarse<sup>53</sup>, su ejercicio no puede ser arbitrario y caprichoso, pues se requiere que exista un fundamento racional que justifique la restricción en el ingreso a la carrera diplomática y consular a los ciudadanos colombianos por nacimiento, aunque en este caso no sea posible aplicar un juicio integrado de igualdad, pues, como ya se ha repetido varias veces, en materia de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos los ciudadanos colombianos por nacimiento con doble nacionalidad no son susceptibles de compararse con los ciudadanos colombianos por nacimiento sin doble nacionalidad, lo que impide establecer un patrón de igualdad o *tertium comparationis*. Si bien puede haber una diferencia de trato entre unos y otros, ella se funda en la propia Constitución y, como ya lo ha puesto de presente este tribunal, esto en modo alguno implica que haya una discriminación<sup>54</sup>.

4.7.8. El actor considera que no hay razones que justifiquen el ejercicio de la competencia en comento por el legislador extraordinario. Además de afirmarlo explícitamente en su demanda, argumenta que carece de sentido hacer esta exigencia a los aspirantes a ingresar a la carrera diplomática y consular, cuando no se la hace a los aspirantes a desempeñar funciones y cargos públicos de mayor relevancia, como los de Presidente de la República, senador o magistrado de alta corte<sup>55</sup>.

4.7.9. Al analizar la norma demandada y su alcance, se puso de presente que la carrera diplomática y consular es una carrera especial jerarquizada<sup>56</sup>, que responde a unos especiales principios orientadores<sup>57</sup>, entre los cuales merece la pena destacar el de imparcialidad<sup>58</sup> y el de confidencialidad<sup>59</sup>, para efectos de este caso. En efecto, las personas que ingresan a esta carrera deben desarrollar una política internacional que preserve los intereses del estado colombiano (principio de imparcialidad) y deben, además, mantener un especial grado de reserva frente a los asuntos que, por naturaleza de la función propia del Ministerio de Relaciones Exteriores, así lo requiera (principio de confidencialidad).

---

<sup>53</sup> Supra II, 4.4.10.

<sup>54</sup> Supra II, 4.4.9.

<sup>55</sup> Supra I, 2.2.1.

<sup>56</sup> Supra II, 4.2.3.

<sup>57</sup> Supra II, 4.2.2.

<sup>58</sup> Artículo 4, numeral 4 del Decreto Ley 274 de 2000.

<sup>59</sup> Artículo 4, numeral 9 del Decreto Ley 274 de 2000

4.7.10. Entre las particularidades de esta carrera especial, está la existencia de algunas situaciones administrativas relevantes, como es el caso de la alteración<sup>60</sup>, conforme a la cual las personas que ingresen a la carrera deben cumplir su servicio tanto en la planta externa como en la planta interna, lo que significa que su labor no se hace, ni se puede hacer, de manera exclusiva en una determinada sede diplomática o consular, sino que deben alternar esta tarea en el tiempo con labores en el territorio nacional.

4.7.11. En este contexto, es posible advertir la existencia de fundamentos objetivos, derivados de principios orientadores de la carrera diplomática y consular y de situaciones administrativas relevantes, para las razones que el legislador extraordinario tuvo para exigir como requisito mínimo para el ingreso a la misma, el que el aspirante no debe tener doble nacionalidad, pues en esta materia existe la necesidad de garantizar plenamente el compromiso, la imparcialidad y la confidencialidad del servidor público, y la prevalencia del interés general de la República de Colombia, frente al interés de otro estado del cual el ciudadano colombiano por nacimiento también sea nacional. El que una persona tenga doble nacionalidad, además de suscitarle posibles conflictos de interés entre el estado al que sirve y el otro estado del cual es nacional, como bien puede ocurrir en el decurso de las relaciones exteriores, en el cual está inexorablemente comprometida la independencia nacional (art. 2 CP), la soberanía nacional (art. 9 CP) y la seguridad nacional (art. 350 CP), pone a la persona en la muy difícil situación de incurrir en una posible traición a la República de Colombia, lo que conlleva evidentes consecuencias penales, o en la traición de otro estado, cuyos intereses también tiene la responsabilidad de preservar y favorecer. Y es que no puede pasarse por alto que la doble nacionalidad implica, de manera simultánea e ineludible, fidelidad y cumplimiento por parte del sujeto titular, a dos ordenamientos jurídicos disímiles, como lo ha puesto de presente este tribunal<sup>61</sup> y lo reconoce también la Corte Internacional de Justicia, en Sentencia de fecha 6 de abril de 1955 “*Caso Nottebohm (Segunda Fase)*”, al advertir que:

La naturalización no es un asunto que deba tomarse a la ligera. Buscarla y obtenerla no es algo que ocurra frecuentemente en la vida de un hombre. Entraña para él la ruptura de un vínculo de fidelidad y el establecimiento de un nuevo vínculo de fidelidad. Tiene consecuencias

---

<sup>60</sup> Supra II, 4.2.3.

<sup>61</sup> Ello en consonancia con la Sentencia C-915 de 2001, que en el escrutinio jurídico del “*Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del veintisiete (27) de junio de mil novecientos setenta y nueve (1979)*”, suscrito en Bogotá, D.C., el 14 de septiembre de 1998; el “*Canje de Notas entre los dos Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo*”, de 27 de septiembre de 1999; y la Ley N° 638 de 2001 –aprobatoria de los precitados instrumentos internacionales–, sostuvo: “[...] a pesar de que una persona adquiera una nueva nacionalidad, no rompe sus vínculos con su país de origen [...]”.

trascendentales y envuelve cambios profundos en el destino del individuo que la obtiene<sup>62</sup>.

Si bien el tribunal internacional se refería, en particular, al evento de pérdida de una nacionalidad como consecuencia de una posterior naturalización en otro Estado, toda adquisición de otra nacionalidad<sup>63</sup>, al establecer nuevos “*vínculos de fidelidad*” supone un desafío para el cumplimiento de los derechos y obligaciones propios del régimen político y ordenamiento jurídico colombiano<sup>64</sup>, por parte de cualquier connacional y, en especial, de aquel que pretenda adelantar funciones en desarrollo de la política exterior de la República de Colombia –dentro o fuera de su territorio– con el fin de representar los intereses del Estado y proteger y asistir a los connacionales en el exterior.

### III. CONCLUSIÓN.

**1. La demandada.** El ciudadano Félix Francisco Hoyos Lemus, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión: “*y no tener doble nacionalidad*”, contenida en el literal a del artículo 20 del Decreto Ley 274 de 2000. De los cinco cargos planteados, el relativo a la vulneración del artículo 96 de la Constitución, fue inadmitido por no satisfacer el mínimo argumentativo de certeza. Los cuatro cargos restantes se referían a la vulneración del derecho a la igualdad (art. 13 y 53 CP), del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40.7 CP), del derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP) y del derecho al trabajo (art. 25 CP), que habría ocurrido al exigirse al ciudadano colombiano por nacimiento no tener doble nacionalidad para ingresar a la carrera diplomática y consular.

**2. Cuestiones previas.** Antes de analizar la constitucionalidad de la expresión demandada, se verificó la inexistencia de cosa juzgada material y la inaptitud

---

<sup>62</sup> Corte Internacional de Justicia, Sentencia de fecha 6 de abril de 1955 “*Caso Nottebohm (Segunda Fase)*”, Página 24: “[...] Naturalization is not a matter to be taken lightly. To seek and to obtain it is not something that happens frequently in the life of a human being. It involves his breaking of a bond of allegiance and his establishment of a new bond of allegiance. It may have far-reaching consequences and involve profound changes in the destiny of the individual who obtains it. [...]”.

<sup>63</sup> Es preciso señalar que disponer de doble nacionalidad no implica, necesariamente, que una de ellas sea “*por nacimiento*” y la restante sea “*por adopción*”. Considerando la diferencia de regímenes que impera en la materia –al interior de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados–, es absolutamente posible que un titular de doble (o múltiple) nacionalidad tenga dos o más nacionalidades “*por nacimiento*”, situación ésta que implica ausencia de naturalización y carga idéntica de obligaciones y derechos (civiles y políticos) del individuo para con los Estados con los que tiene el vínculo jurídico y político.

<sup>64</sup> La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-915 de 2001, sostuvo: “[...] 15- La primera parte del artículo 2º del <<Protocolo Adicional>> prohíbe que se invoque ante las autoridades del Estado adoptante la nacionalidad de origen.

En principio ese mandato es un desarrollo natural de la figura de la doble nacionalidad, dentro del marco del respeto del principio de igualdad (CP arts 13 y 96), pues la adquisición de la nacionalidad implica derechos, pero supone también obligaciones. [...]”.

sustancial de dos cargos de la demanda. En cuanto a lo primero, se precisó que en este caso se demanda una diferencia de trato entre dos nacionales por nacimiento, a partir de si tienen o no doble nacionalidad, mientras que en la Sentencia C-151 de 1997 se había juzgado una diferencia de trato entre nacionales con doble nacionalidad, a partir de si eran o no nacionales por nacimiento. En cuanto a lo segundo, se verificó que el concepto de la violación del cargo relativo a la vulneración del artículo 25 de la Constitución no satisface el mínimo argumentativo de especificidad, y que el del concepto de la violación del cargo correspondiente a la violación del artículo 16 de la Constitución no satisface los mínimos argumentativos de certeza y de especificidad.

**3. Problema jurídico constitucional.** Corresponde establecer si la expresión demandada, al prever dentro de los requisitos mínimos para ingresar a la carrera diplomática y consular, el de que el aspirante no tenga doble nacionalidad, (i) ¿vulnera el derecho a la igualdad de trato de los aspirantes con doble nacionalidad (art. 13 CP)?, y (ii) ¿viola del derecho de todo ciudadano a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40.7 CP)?

**4. Cargo: vulneración del derecho a la igualdad de trato (art. 13) y del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40.7) de los nacionales por nacimiento que tienen doble nacionalidad.** En el análisis de este cargo se estudió la norma demandada y su alcance, para precisar que la carrera diplomática y consular es especial, y dar cuenta de los principios y de las demás circunstancias que se siguen de esta especialidad. Se dio cuenta de la nacionalidad por nacimiento y de las diferencias de trato que puede haber entre los nacionales por nacimiento y los nacionales por adopción. Se examinó el proceso de formación en la Asamblea Nacional Constituyente del artículo 40.7 de la Constitución, su interpretación por este tribunal y el alcance de la competencia del legislador para reglamentar y determinar los casos a los cuales ha de aplicarse la excepción relativa a los colombianos con doble nacionalidad, respecto del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos. Se precisó el triple rol que tiene la igualdad, como valor, principio y derecho, y se aludió al juicio integrado de igualdad y sus etapas. A partir de estos parámetros, se avanzó al caso concreto: (i) para establecer que el legislador extraordinario sí tiene competencia para reglamentar y determinar la referida excepción en el contexto del ingreso a la carrera diplomática y consular; (ii) para constatar que entre los ciudadanos colombianos por nacimiento sin doble nacionalidad y los ciudadanos colombianos por nacimiento con doble nacionalidad, no es posible establecer un patrón de igualdad o *tertium comparationis*, que es la primera etapa del análisis del juicio integrado de igualdad; (iii) para advertir que esto no implica que el obrar del Legislador puede ser caprichoso o arbitrario; y (iv) para verificar que en este caso existen razones, fundadas en los principios

orientadores de esta carrera administrativa especial y en sus situaciones administrativas relevantes, que justifican la norma demandada.

**5. Razón de la decisión.** (i) La Constitución faculta al legislador, ordinario o extraordinario, para reglamentar y determinar en qué casos debe aplicarse la excepción a la regla de que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, cuando se trata de nacionales por nacimiento que tienen doble nacionalidad. (ii) Esta facultad debe ejercerse con fundamento en razones objetivas y fundadas en el ordenamiento jurídico, que correspondan al preciso contexto normativo en el cual la función o el cargo público se inscriben.

#### **IV. DECISIÓN.**

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión: “y *no tener doble nacionalidad*”, contenida en literal a) del artículo 20 del Decreto Ley 274 de 2000.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidente (E)  
*Con salvamento de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Ausente*

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General