

Sentencia C-146/21

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-Derecho político derivado de calidad de ciudadano

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-Debe ser entendido en su doble dimensión derecho-función

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-No es absoluto

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-Límites/INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO

INHABILIDADES-Concepto

INHABILIDADES-Clasificación

INHABILIDADES-Finalidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES-Límites/INHABILIDADES-Regulación legislativa razonable y proporcional

Primera, el margen de acción del legislador depende del grado de precisión con que el constituyente haya perfilado una institución jurídica; esto es, que “la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con que la Constitución regula una institución jurídica” y que “[a] mayor previsión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador”. Segunda, los límites impuestos por el legislador al derecho de elegir y ser elegido deben ser razonables y proporcionales, de modo tal que no afecten su núcleo esencial a través de “exigencias que hagan nugatorio el derecho de participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función pública en igualdad de oportunidades”.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Concepto/PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Finalidad

PERDIDA DE INVESTIDURA-Legitimación

PERDIDA DE INVESTIDURA-Causales

ACCION PUBLICA DE PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Características

PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA EN EL CASO DE MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR

Ahora bien, a los procesos de pérdida de investidura iniciados contra diputados y concejales también resultan aplicables todas las garantías del debido proceso, el principio de non bis in idem, y las demás reglas procesales generales definidas para la contestación de demanda, el decreto y práctica de pruebas, la impugnación de autos, el desarrollo de la audiencia pública, la procedencia del recurso extraordinario de revisión. Esta conclusión tiene sustento en que en el artículo 29 de la Constitución Política y en la Ley 1881 de 2018, que dispone que sus reglas son aplicables, en lo compatible, a los procesos de pérdida de investidura iniciados contra diputados y concejales.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Debe gozar de las garantías del debido proceso

PROFESION-Competencia para funciones de inspección y vigilancia

PROFESION-Determinación legal de autoridad competente para inspección y vigilancia

EXCLUSION DEL EJERCICIO DE LA PROFESION-Sanción disciplinaria

La revisión normativa de las profesiones legalmente reconocidas en Colombia permite concluir, preliminarmente, que solo en algunos casos la exclusión del ejercicio de la profesión está contemplada como sanción disciplinaria.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

PODER JUDICIAL-Internacionalmente obligado a ejercer control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Características

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Incluye tratados e interpretación de la CIDH

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Modalidades

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Reiteración de jurisprudencia

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PROTECCION INTERNACIONAL A LOS DERECHOS HUMANOS-Contenido en el artículo 93 de la Constitución Política

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO Y EN SENTIDO LATO-Alcance

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Normas que lo integran no tienen el rango de normas supraconstitucionales

(...) la apertura al DIDH y el bloque de constitucionalidad en ningún caso implican la existencia de normas superiores a la Constitución Política pues, a lo sumo, las normas del bloque de constitucionalidad servirán para interpretar los derechos y deberes constitucionales. En otras palabras, las normas de DIDH incorporadas al bloque de constitucionalidad, ya sea en sentido estricto o amplio, sirven para interpretar la Constitución y para determinar si una ley en particular se ajusta al texto constitucional, pero no es un parámetro autosuficiente para analizar la validez de la legislación nacional. De allí que, para la Corte “tales tratados [no son] un referente autónomo y supraconstitucional para juzgar el contenido material de una reforma de la Carta”.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Hace parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Criterio hermenéutico relevante para establecer sentido de derechos fundamentales

En consecuencia, las decisiones judiciales de la Corte IDH son relevantes, debido a que “tienen implicaciones directas en la apreciación del sentido de un derecho previsto en la Convención Americana”. Sin embargo, la aplicación de los estándares formulados por la Corte IDH en su jurisprudencia implica “una interpretación sistemática y armónica con la lectura que deriva de la Constitución Política [y de] [...] otros tratados que también prevén obligaciones vinculantes para el Estado”. En suma, “la determinación de lo que un derecho de la Convención significa, máxime cuando Colombia ha aceptado la competencia contenciosa de dicho organismo, involucra tener en cuenta lo que al respecto ha dicho su intérprete autorizado; [pero] no para acogerlo de manera irreflexiva”.

POSIBILIDAD DE REABRIR ASUNTO PREVIAMENTE EXAMINADO POR CORTE CONSTITUCIONAL EN CONSIDERACION A INTERPRETACIONES SOBREVINIENTES DE CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Condicion

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Diferencias

Conceptualmente, el bloque de constitucionalidad y el CCI son figuras distintas. El CCI tiene como punto de partida la supremacía convencional y el bloque de constitucionalidad, la supremacía constitucional. En efecto, el CCI supone que todo el ordenamiento jurídico nacional debe ser conforme a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH, así como a otros tratados internacionales. Por su parte, el bloque de constitucionalidad se utiliza en el marco del control de constitucionalidad, por lo que busca asegurar que el ordenamiento jurídico nacional sea conforme a la Constitución Política, a la que se entienden integrados instrumentos internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Alcance

(...) el CCI implica aceptar la existencia de normas supraconstitucionales (i.e. CADH y la interpretación que la Corte IDH ha efectuado de esta). Esta tesis es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto desconoce la supremacía constitucional y transmuta la naturaleza de la Corte Constitucional, que pasaría de ser juez constitucional a ser juez convencional. De igual forma, la Corte ha descartado la inclusión de la jurisprudencia interamericana en el bloque de constitucionalidad y ha sostenido que, en principio, tales decisiones “no puede[n] ser trasplantada[s] automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno”.

CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Se integra al bloque de constitucionalidad pero ello no significa que adquiera el rango de norma supra-constitucional

En suma, la cláusula de apertura al DIDH (artículo 93 CP) y la figura del bloque de constitucionalidad exigen que, para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, la Corte tenga en consideración los instrumentos que, como la CADH, versan sobre derechos humanos que han sido ratificados por el Congreso de la República, para lo cual

resulta relevante la interpretación efectuada por los intérpretes autorizados para cada instrumento internacional. Pero esto no supone, de modo alguno, realizar el CCI porque, como se explicó, este implica que la CADH (y la jurisprudencia interamericana) es supraconstitucional, situación que es incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

TRATADOS INTERNACIONALES QUE HACEN PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-
Deben interpretarse de manera armónica y sistemática

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Interpretación del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Forma parte del bloque de constitucionalidad

(...) la jurisprudencia constitucional ha sido constante al señalar que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en tanto satisface los requisitos del artículo 93 constitucional. En consecuencia, la CADH tiene rango constitucional y sus disposiciones sirven de parámetro de constitucionalidad para analizar la validez de las normas infra constitucionales y, además, es criterio hermenéutico de las normas constitucionales. Así, queda descartada cualquier aproximación o decisión que implique otorgar rango supra constitucional a la CADH. Por ende, la CADH no puede ser usada como parámetro de validez, directo y exclusivo, de la normativa nacional. Por el contrario, las disposiciones convencionales deben ser interpretadas de manera sistemática con las demás normas que integran el bloque de constitucionalidad y en armonía con lo previsto por la Constitución Política. Esto, sin perjuicio del deber del Estado colombiano de cumplir sus obligaciones sobre derechos humanos contenidas en la CADH.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Alcance

El valor jurídico de las decisiones de la Corte IDH varían según hubieren sido emitidas en contra de Colombia o de otro Estado. En el primer escenario, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 68.1 de la CADH, según el cual “[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Por tanto, en principio, Colombia debe cumplir con lo ordenado por la Corte IDH en una sentencia

dictada en su contra. Por el contrario, las sentencias de la Corte IDH en contra de otros Estados no son vinculantes para Colombia. Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que estas decisiones tienen un importante valor hermenéutico respecto del contenido y alcance de la CADH y que, incluso, puede llegar a desvirtuar la cosa juzgada constitucional siempre que cumpla con los requisitos de la jurisprudencia constitucional.

CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Derechos políticos/CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Alcance del artículo 23

De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala concluye que el artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas.

DERECHOS POLITICOS-Límites

La Sala destaca que la posibilidad de que los Estados prevean limitaciones a derechos políticos que operan por ministerio de la ley y que buscan asegurar la idoneidad de los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular, así como la interpretación según la cual el artículo 23.2 de la CADH admite que los jueces impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso, es compatible con el objeto y fin de la CADH, esto es, con la “protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático”.

DOCTRINA DEL MARGEN DE APRECIACION-Definición

DOCTRINA DEL MARGEN DE APRECIACION-Jurisprudencia

DOCTRINA DEL MARGEN DE APRECIACION-Alcance

(...) los Estados tienen margen de apreciación para definir cómo implementan en sus ordenamientos internos las normas convencionales y los estándares sobre derechos humanos formulados por la Corte IDH. Sin embargo, la Sala advierte que el alcance del margen de apreciación no siempre es el mismo, sino que varía en función de (i) la existencia

o no de una regla convención o estándar interamericano en el que se subsuma el caso o asunto a resolver y (ii) de si, en el caso del estándar, este fue formulado por la Corte IDH en una sentencia en la que Colombia fue parte o no. Si Colombia no fue parte de la sentencia, tiene un margen de apreciación más amplio debido a que el estándar fue formulado en atención a un contexto fáctico y jurídico que no le es propio. Por el contrario, si Colombia fue parte de la sentencia, tiene un margen de apreciación reducido, porque (i) tiene la obligación convencional expresa de cumplir con las sentencias emitidas en su contra y (ii) el estándar ha debido ser formulado en atención al contexto fáctico y jurídico propio.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Sanción de carácter jurisdiccional/ CONSEJO DE ESTADO-Juez natural del proceso de pérdida de investidura

PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Debe surtirse con el pleno respeto del debido proceso y derecho de defensa

INHABILIDAD PARA SER ELEGIDO POPULARMENTE POR PERDIDA DE INVESTIDURA-Persigue fines compatibles con la democracia

(...) esta inhabilidad persigue fines compatibles con la democracia, tales como (i) proteger “la confianza depositada por los electores”, (ii) garantizar el adecuado y correcto ejercicio de funciones públicas, así como (iii) contribuir al “cumplimiento de los principios que guían la función administrativa”, entre otros.

INHABILIDAD PARA SER ELEGIDO POPULARMENTE POR EXCLUSION DEL EJERCICIO DE LA PROFESION-Finalidad constitucional

(...) esta inhabilidad busca que los funcionarios de elección popular “sean personas de intachable conducta individual, social y profesional, de modo que generen un alto grado de confianza y legitimidad en el ejercicio de las delicadas labores públicas que se les confían”.

En esta medida, persigue fines compatibles con la democracia tales como (i) “preservar la pulcritud de la administración pública” y (ii) “garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar”. Por tanto, protege la función pública y la moralidad administrativa en procura de garantizar la calidad ética y moral de quienes participan en política y ejercen cargos públicos; elemento que contribuye al fortalecimiento de la democracia.

Referencia: Expediente D-13.933

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43.1 y 95.1 (parcial) de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

1. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gonzalo Andrés Ramos Ramírez solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de algunos apartes de los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994, así como de los artículos 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000. En soporte de su solicitud, el actor adujo que las normas demandadas desconocerían los artículos 4, 9, 40 y 93 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH).

1. Mediante auto del cinco (5) de octubre de 2020, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda por presentar errores en la formulación de sus cargos. El actor presentó escrito en el que manifestó corregir su demanda. Sin embargo, la magistrada sustanciadora concluyó que solo se habían subsanado algunas de las falencias advertidas. Por tal razón, procedió a admitir la demanda mediante auto del veintisiete (27) de octubre de 2020, únicamente respecto 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”¹, contenida en todas las normas acusadas, por su presunta vulneración del artículo 23 de la CADH.

1. Estando en trámite el cumplimiento de lo ordenado en el auto admisorio, la magistrada sustanciadora advirtió que con la presentación del escrito de demanda el actor no había acreditado la calidad de ciudadano. En consecuencia, mediante auto del veinte (20) de enero de 2021, procedió a requerirlo a efectos de que cumpliera tal exigencia². En respuesta, el demandante allegó copia de su cédula de ciudadanía³, documento cuya vigencia constató la magistrada sustanciadora a través de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil⁴.

1. NORMAS ACUSADAS

1. A continuación, se transcriben las normas demandadas (se resaltan en subraya y negrilla los apartes legales cuya constitucionalidad se cuestiona, exceptuando las frases que no fueron admitidas como materia de la demandada):

“LEY 136 DE 1994

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

[...]

CAPÍTULO IV.

CONCEJALES

[...]

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.

[...]

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 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 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. 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 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”.

1. LA DEMANDA

1. El demandante sustentó su solicitud de inexecutable por dos razones principales: (i) las normas acusadas contrarían lo dispuesto por el artículo 23.2 de la CADH⁵, así como la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha realizado de dicha norma, y (ii) la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, su desconocimiento implica también la vulneración del artículo 93 de la Constitución Política.

1. En cuanto al primer argumento, el demandante afirmó que el artículo 23 CADH prevé, con “carácter taxativo”⁶, las razones por las cuales los Estados pueden limitar el ejercicio de los derechos políticos. Sostiene que las normas acusadas contienen limitaciones “al ejercicio de los derechos políticos que no se encuentran presentes en esas RAZONES EXCLUSIVAS de que habla el 23.2 de la [CADH]”⁷. Así, el ciudadano concluye que el legislador incurrió en “una extralimitación en el ejercicio de sus funciones legislativas”⁸, al establecer una limitación de derechos políticos que no está prevista por el artículo 23 de la CADH. Esto, por cuanto la pérdida de investidura y la exclusión del ejercicio de la profesión no son sanciones impuestas por autoridad judicial en el marco de un proceso penal.

1. Sobre el particular, el demandante hizo referencia a la decisión de la Corte IDH en el caso Gustavo Petro Vs. Colombia, según la cual la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”, tal y como lo estipula el artículo 23.2 de la CADH⁹. En este sentido, indicó que, con base en

dicho artículo, las limitaciones de los derechos políticos deben ser únicamente frente a los temas allí contemplados “y no ampliar su margen de acción a otros asuntos”¹⁰ en desmedro de la referida convención internacional y de las garantías de quienes participan en las elecciones populares. En suma, el accionante sostuvo que su demanda demuestra una clara “confrontación existente entre las normas acusadas y la ya bastante señalada norma internacional”¹¹.

1. Respecto del segundo argumento, el ciudadano citó in extenso diversas sentencias de la Corte Constitucional sobre la figura del bloque de constitucionalidad, para justificar que la CADH hace parte de este y, por tanto, puede ser usada como parámetro de constitucionalidad¹². Así, el demandante explicó que la CADH es un tratado de derechos humanos cuya limitación se encuentra prohibida durante los estados de excepción y que fue ratificado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972. Además, indicó el ciudadano, el mencionado instrumento internacional ha sido admitido por la Corte Constitucional como parámetro de control constitucional de las leyes y, en tal orden, las decisiones de los órganos interpretativos de la CADH forman parte del bloque de constitucionalidad; bloque este que resultaría transgredido por las normas acusadas vía la violación del artículo 23.2 de la referida norma internacional.

1. INTERVENCIONES

1. Vencido el término de fijación en lista y en cumplimiento de lo ordenado en auto del veintisiete (27) de octubre del mismo año¹³, a través de la Secretaría General de esta Corporación se recibieron dos intervenciones.

1. Universidad de Cartagena. La Universidad de Cartagena solicitó declarar la inexecutable de las normas acusadas. Esto, por cuanto considera que el legislador superó los límites fijados directamente por el constituyente frente a la ampliación del régimen de inhabilidades,

por tratarse de restricciones al derecho fundamental a elegir y ser elegido. Así mismo, el interviniente manifestó que la Corte IDH ha sido clara en señalar que el artículo 23.2 de la CADH no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique la restricción del derecho político a elegir y ser elegido y que solo puede hacerlo por sentencia el juez competente en el marco de un proceso penal.

1. Por tanto, la entidad concluyó que las expresiones acusadas deben ser declaradas inexecutable como inhabilidad para ejercer cargos de elección popular. Preciso que, si bien en los casos de pérdida de investidura interviene una autoridad judicial, “no es menos cierto que aún así, sobrepasa los eventos de que trata el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la que la sanción de inhabilitación para ser elegido en un cargo de elección popular no puede ser impuesta sino a través de una condena penal en firme”.

1. Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña. El ciudadano interviniente solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada de las normas acusadas en el entendido de que: (i) la frase “haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la presente ley, la de diputado o concejal” hace alusión a la pérdida de investidura derivada de las causales por la comisión de un delito; y (ii) la frase “excluido del ejercicio de la profesión” solamente aplicaría cuando la exclusión se haya impuesto por autoridad jurisdiccional competente dentro del marco de un proceso penal o se haya derivado de una conducta que le interesa al derecho penal y que haya llevado a una condena penal en firme.

1. El señor Sua Montaña sustentó el primer condicionamiento en el hecho de que la figura de la pérdida de investidura ocurre ocasionalmente por la comisión de un delito o a raíz de conductas que le interesan al derecho penal. En cuanto al segundo condicionamiento, señaló que la exclusión de una profesión es de naturaleza legal y, hasta ahora, ha sido configurada por el legislador como sanción disciplinaria para los abogados, “estando a su disposición la facultad de implementarla en el ámbito penal o en el régimen disciplinario de otras profesiones”.

1. A juicio del interviniente, las normas demandadas cumplirían con los preceptos del artículo 23.2 de la CADH por cuanto “si el alcance de las mismas se delimita de tal forma que la inhabilidad para ser alcalde, diputado o concejal ocasionada tras la exclusión de la profesión o pérdida de su investidura como congresista, concejal o diputado radique en el hecho de haberse impuesto la pérdida de investidura en razón de una condena penal en firme emitida con anterioridad a ésta o la conducta por la cual fue impuesta la pérdida de investidura haya conllevado a una condena penal concomitante o posterior y la exclusión de una profesión se imponga como pena accesoria o principal de un delito o a raíz de una condena penal en firme emitida con anterioridad a la exclusión de la profesión o la conducta con la cual se impone haya conllevado a una condena penal concomitante o posterior”.

1. Con todo, el ciudadano precisó que la Corte Constitucional tiene la facultad para ajustar el alcance de las normas acusadas conforme los parámetros interpretativos del orden constitucional.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Ministerio Público señaló que la demanda incumpliría con el requisito de especificidad respecto de la expresión censurada “o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la presente ley, la de diputado o concejal”. Esto, en razón a que el demandante no tuvo en cuenta el alcance de dicha expresión ni el contexto en el que se desarrolla el proceso jurisdiccional de pérdida de investidura, el cual cuenta con un estricto andamiaje constitucional y legal. Sostuvo también que el actor “no definió ni demostró de forma concreta cómo la norma demandada vulnera el artículo 23.2 de la CADH cuando la inhabilidad es consecuencia de una actuación donde interviene el juez aplicando los principios del debido proceso, la garantía de doble instancia y, sobre todo, los principios

aplicables al proceso penal”.

1. El Procurador también consideró importante resaltar que la pérdida de investidura es una sanción decretada por una autoridad judicial, donde se observan los criterios de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad de la medida y que, una vez en firme, trae como consecuencia la configuración de las inhabilidades acusadas de inconstitucionalidad. A juicio de la Procuraduría, lo anterior significaría que el demandante no logró estructurar una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma demandada y el texto constitucional en sentido amplio. Por lo tanto, calificó de global e indeterminado el argumento central de la demanda, lo que impediría iniciar un juicio de constitucionalidad.

1. En igual sentido, la Vista Fiscal afirmó que la demanda incumpliría con el requisito de pertinencia porque no tuvo en cuenta tres (3) situaciones particulares que son predicables del parámetro de constitucionalidad que invoca, a saber:

i. Que el artículo 23.2 de la CADH debe interpretarse de manera coherente, sistemática y evolutiva con todo el texto de la convención, con la Constitución Política de 1991 y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia que conforman el bloque de constitucionalidad. En este orden se indica que, de no ser así, se estaría dando a esa norma internacional un rango supraconstitucional. Para el Ministerio Público, el actor no sigue el anterior parámetro de interpretación, por lo cual omite efectuar una lectura armónica del artículo 23.2 de la CADH, que esté acorde con las competencias constitucionales y legales que soportan el proceso de pérdida de investidura.

Aunado a lo anterior, el representante del Ministerio Público afirmó que el demandante realiza una lectura exegética y aislada del artículo 23.2 de la CADH, sin reparar en que dicho instrumento debe interpretarse de manera armónica con otros dos instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad: (a) la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 412 de 1997), en donde Colombia se comprometió

a desarrollar mecanismos para prevenir y sancionar la corrupción, especialmente en el ejercicio de funciones públicas; y (b) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 970 de 2005), que establece el deber de fijar mecanismos administrativos y judiciales para erradicar la corrupción.

i. Que los derechos políticos no son derechos absolutos. Al respecto, la Procuraduría precisó que, justamente, el artículo 23.2 de la CADH enuncia unas causales de restricción como parámetros convencionales para los Estados, sin que ello signifique que sean taxativas, “en tanto se pueden regular las existentes a partir de las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de la sociedad”. Por tal razón, se afirmó que el sistema Interamericano tiene una deferencia especial con el derecho interno y no le impone un modelo específico para el ejercicio o la restricción de los derechos políticos. Aclaró que allí solo se ha juzgado la limitación a tales derechos cuando proviene de una autoridad administrativa, “pero no así cuando se genera la intervención previa de una autoridad jurisdiccional” con pleno acatamiento de las garantías propias del debido proceso.

i. Para la Vista Fiscal, los efectos de la sentencia del caso Petro Urrego Vs. la República de Colombia no son los que el demandante le atribuye. Consideró que aun cuando dicha decisión obliga al Estado colombiano respecto del asunto concreto examinado por la Corte IDH, su vinculatoriedad no puede extenderse a todos aquellos casos en los que se restrinja el sufragio pasivo mediante una inhabilitación producto de la declaratoria judicial de pérdida de investidura. En este sentido, recordó que en esa decisión la Corte IDH concluyó que el artículo 23.2 de la CADH no permite que una autoridad administrativa limite el ejercicio de los derechos políticos mediante destitución o inhabilitación, ya que solo puede hacerlo el juez competente por acto jurisdiccional.

1. Luego de identificar estos tres aspectos que debieron tenerse en cuenta en la demanda, el Ministerio Público consideró que su ausencia implica un incumplimiento de la carga mínima argumentativa para adelantar el control de convencionalidad propuesto, en tanto no expuso

todos los elementos de juicio necesarios para definir el alcance de la expresión acusada, lo que se traduce, igualmente, en el incumplimiento del presupuesto de suficiencia.

1. Por último, en cuanto a la inhabilidad que impide inscribirse como candidato y ser elegido como alcalde, concejal, gobernador o diputado cuando el interesado ha sido excluido del ejercicio de una profesión, la Procuraduría indicó que el demandante tampoco habría cumplido los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia del cargo, “en tanto no expuso el alcance de la expresión ni señaló cómo opera la exclusión que apareja como consecuencia dicha inhabilidad, a la vez que no la confrontó con el parámetro de control que invoca y menos expuso argumentos que logren desvirtuar la presunción de constitucionalidad de esa locución demandada”.

1. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. De conformidad con lo expuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formuló y admitió frente de una misma expresión legal que contienen los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000.

1. Cuestión previa. Aptitud de la demanda

1. La Procuraduría General de la Nación emitió concepto en el cual consideró que el cargo

formulado en la demanda no cumpliría con los requisitos necesarios para que pueda emitirse una decisión de fondo. Por tanto, la Sala estudiará los argumentos en que dicha entidad apoyó tal afirmación y determinará si le asiste o no razón.

1. Requisitos para la aptitud sustancial de la demanda. De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991¹⁴, uno de los requisitos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad exige que estas contengan las razones por las cuales se estima que las normas acusadas desconocen la Constitución Política. Estas razones o argumentos no pueden ser de cualquier naturaleza pues su contenido y forma debe permitir al juez “establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”¹⁵.

1. Por lo atrás expuesto, la jurisprudencia constitucional ha determinado que los argumentos expuestos ante esta Corte, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deben caracterizarse por su claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, aspectos que ha definido de la siguiente forma:

1. La claridad implica que el cargo contenido en una demanda presente argumentos coherentes, de modo que “permita a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación”¹⁶. La certeza del cargo busca que las razones de la demanda se dirijan “contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida arbitrariamente por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda”¹⁷. La especificidad se acredita cuando la demanda “contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política”¹⁸. La pertinencia determina que las razones que sustentan el cargo “estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”¹⁹. Por último, la suficiencia se cumple cuando se han expuesto “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios)

necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”²⁰. Igualmente, esta última exigencia hace referencia al alcance persuasivo de la demanda, es decir, a que “aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”²¹.

1. Sobre los mencionados requisitos, esta Corte ha destacado que su verificación no puede realizarse bajo unos estándares demasiado complejos que obstaculicen al ciudadano la posibilidad de hacer propia la norma superior y ejercer el control de los excesos o defectos del poder político. No obstante, la jurisprudencia ha señalado que tal verificación no puede hacerse con tal flexibilidad que sea la propia Corte Constitucional o los intervinientes quienes terminen delimitando el objeto del debate²².

1. En todo caso, para la jurisprudencia constitucional, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad “no debe requerir el cumplimiento de cargas extraordinarias, fincadas en conocimientos particulares o técnicas especializadas, que anulen su carácter universal. Igualmente, lo que se exige del demandante para activar las competencias de este Tribunal no puede ser equivalente a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo”²³.

1. Análisis de la aptitud de la demanda, a la luz de los cuestionamientos presentados por la Procuraduría General de la Nación. De acuerdo con lo expuesto y, contrario a lo señalado por la Procuraduría General de la Nación, la Sala considera que en el presente caso el cargo propuesto por el demandante cumple los requisitos mínimos necesarios para emitir una decisión de fondo.

1. El Ministerio Público considera que la demanda carece de especificidad, porque el actor no tuvo en cuenta el alcance de las disposiciones demandadas ni la naturaleza y el contexto del proceso de pérdida de investidura, el cual considera que garantiza el derecho al debido

proceso tal como en un juicio penal.

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la especificidad consiste en formular un cargo concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan. Para la Sala, el actor cumplió con esta exigencia puesto que en su escrito identificó con precisión los apartados normativos demandados y explicó que estos contemplan límites al ejercicio del derecho político a ser elegido que no están autorizados por el artículo 23.2 de la CADH. En ese sentido, en la demanda se justificó por qué, al menos prima facie, existiría una contradicción entre las normas acusadas y la norma convencional que, bajo la figura del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución Política), puede ser utilizada como parámetro de constitucionalidad.

1. Lo que advierte la Sala en este punto es que el reproche de la Procuraduría General de la Nación sobre el incumplimiento del requisito de especificidad se funda en que el demandante omitió argumentos, a su juicio, necesarios para el debate, cuestión que se aborda en seguida.

1. El Ministerio Público también señaló que la demanda carecía de pertinencia por ignorar los parámetros interpretativos de la CADH, dar un alcance equivocado a la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia emitida por la Corte IDH y por no tener en cuenta que los derechos políticos no son absolutos.

1. Según lo visto líneas atrás, la pertinencia hace alusión a que las razones que sustentan el cargo sean de índole constitucional. Este criterio lo cumple el accionante, toda vez que el reproche que realiza respecto de las normas acusadas parte de considerar que estas no se enmarcan en las razones exclusivas por las cuales la CADH estipula que puede limitarse el ejercicio de los derechos políticos. Para sustentar su postura el actor se apoyó en la sentencia del caso Petro Urrego Vs. la República de Colombia, de la cual citó textualmente

varios párrafos a partir de los cuales concluye que los derechos políticos solo pueden ser restringidos por las razones previstas en el artículo 23.2 de la CADH. Así, la demanda cumple con el requisito de pertinencia, porque está sustentada, no en el punto de vista personal del actor, sino en la interpretación de una disposición que hace parte del bloque de constitucionalidad, a la luz de lo decidido por la Corte IDH en un caso en contra de Colombia.

1. Ahora bien, la Sala considera que el reproche acerca de la falta de pertinencia formulado por el Ministerio Público muestra una inconformidad con la forma en que el actor interpreta el alcance de una decisión de la Corte IDH; inconformidad que, justamente, forma parte del debate sustancial, pues habrá que definir si le asiste o no razón al accionante en su forma de interpretar el artículo 23.2 de la CADH y la jurisprudencia relacionada. No obstante, que el demandante tenga una lectura diferente a la de la vista fiscal, mas no irrazonable sobre la CADH y la jurisprudencia interamericana, no implica que el cargo carezca de pertinencia.

1. Como consecuencia de los reproches señalados, la Procuraduría General de la Nación también concluyó que el cargo formulado por el actor carece de suficiencia. Sin embargo, la Sala advierte que este requisito sí se cumple en la demanda, pues como se ha visto, (i) el actor presentó una oposición clara y justificada entre las normas acusadas y la CADH; y (ii) argumentó por qué este instrumento internacional es parámetro de control constitucional y citó jurisprudencia pertinente para soportar su reproche.

1. Más aún, sin necesidad de presentar un escrito extenso, el accionante logró, a partir de razones sencillas pero coherentes, generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, lo cual es suficiente para poder iniciar un juicio de constitucionalidad.

1. Finalmente, además de los reproches anteriores, la Procuraduría General de la Nación

sostuvo que el cargo contra el aparte normativo que contiene la inhabilidad por la exclusión del ejercicio de una profesión carecía de claridad, especificidad y suficiencia. Al respecto, indicó que el demandante “no expuso el alcance de la expresión ni señaló cómo opera la exclusión que apareja como consecuencia dicha inhabilidad, a la vez que no la confrontó con el parámetro de control que invoca y menos expuso argumentos que logren desvirtuar la presunción de constitucionalidad de esa locución demandada”.

1. La Sala no comparte el reparo señalado por el Ministerio Público. Como se explicó líneas atrás, el que la demanda no contenga una exposición sobre el alcance y contenido de la norma cuestionada, no necesariamente constituye una razón para desestimar un cargo determinado cuando este reúne los requisitos mínimos para ser admitido. Si bien tales argumentos pueden ayudar a ilustrar el debate, en este caso no resultan indispensables para sustentar el cargo propuesto. No debe perderse de vista que el actor no ataca por sí mismo el proceso de pérdida de investidura o el que lleva a la exclusión del ejercicio de una profesión, sino que su reproche está centrado en la inhabilidad que se deriva de estas sanciones por disposición del legislador. De este modo, el actor cuestiona el hecho de que quien sea sancionado a través de dichos mecanismos quede inhabilitado para aspirar a ser elegido en determinados cargos de elección popular a nivel territorial; inhabilidad que, a su juicio, constituye un límite al ejercicio de los derechos políticos que no está permitido por el artículo 23.2 de la CADH. Como ya lo señaló esta Sala líneas atrás, tales argumentos generan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la expresión acusada y son susceptibles de un análisis de fondo.

1. Por todo lo anterior, la Sala concluye que el cargo formulado por el accionante cumple los requisitos necesarios para que esta Corporación profiera una sentencia de fondo en el caso objeto de estudio.

1. Problema jurídico y metodología

1. Problema jurídico. La Sala advierte que el demandante sustentó la solicitud de inexequibilidad en que las inhabilidades dispuestas por las normas demandadas no corresponden a ninguna de las razones por las cuales el artículo 23.2 de la CADH permite que los Estados limiten derechos políticos. En particular, el ciudadano afirmó que el legislador se “extralimitó”, porque estableció inhabilidades para ser elegido popularmente con fundamento en sanciones que no son el resultado de un proceso penal.

1. El ciudadano confrontó las normas demandadas con el texto del artículo 23.2 de la CADH, así como con la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia. Así mismo, el demandante sostuvo que esta confrontación normativa es posible debido a que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, la Sala advierte que la argumentación del demandante sugiere el análisis de las normas demandadas desde dos perspectivas que, aunque tienen puntos de convergencia, son distintas. De un lado, el ciudadano propone la confrontación de una norma nacional (legal) y una disposición de la CADH, lo cual es propio del control de convencionalidad. De otro lado, sostiene que la CADH tiene jerarquía constitucional y, por tanto, su desconocimiento implica también la vulneración del artículo 93 de la Constitución Política; este análisis es propio del control de constitucionalidad.

1. No obstante, es claro que lo que el demandante propone es que la Corte analice la validez de las normas acusadas a la luz del artículo 23 de la CADH, ya sea que la confrontación normativa sea directa y exclusiva con dicho artículo convencional o que el análisis se lleve a cabo bajo la figura del bloque de constitucionalidad. En consecuencia, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿La inhabilidad para ser elegido alcalde, gobernador, concejal o diputado para quienes han sido sancionados con (i) pérdida de investidura o (ii) exclusión del ejercicio de la profesión desconoce lo previsto por los artículos 93 de la Constitución Política y 23 de la CADH?

1. Metodología. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre el derecho político a ser elegido y las inhabilidades como limitaciones a este derecho. Luego, con ocasión de los apartes legales demandados, (ii) se referirá al proceso de pérdida de la investidura y a la exclusión del ejercicio de una profesión. Posteriormente, (iii) explicará en qué consiste el control de convencionalidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH, (iv) reiterará su jurisprudencia sobre el bloque de constitucionalidad y (v) diferenciará el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad. Así mismo, reiterará la jurisprudencia constitucional sobre (vi) el control de convencionalidad y el contenido y alcance del artículo 23 de la CADH. De igual forma, (vii) sintetizará 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. Por último, con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala analizará las normas demandadas y resolverá el problema jurídico formulado.

1. Derecho a elegir y ser elegido y las inhabilidades para su ejercicio

1. El derecho a elegir y ser elegido. El artículo 40.1 de la Constitución Política reconoce el derecho político de todo ciudadano a elegir y ser elegido. La Corte Constitucional ha sostenido que este derecho es “una manifestación expresa de la calidad activa del ciudadano y forma parte del conjunto de derechos y deberes de las personas en su relación con el poder público, como partícipes de la organización del Estado, mediante los procesos de elección”²⁴. Así mismo, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a elegir y ser elegido es un derecho de doble vía pues, por una parte, permite que los ciudadanos concurren a las urnas para ejercer su derecho al voto y así materializar su derecho a elegir; y, por otra parte, posibilita que los ciudadanos postulen su nombre a consideración del pueblo con el propósito de ser elegido y, de este modo, acceder directamente al ejercicio del poder político²⁵. La segunda manifestación se conoce como el derecho al sufragio pasivo.

1. Límites al derecho a elegir y ser elegido. Como sucede con todo derecho fundamental, el

derecho a elegir y a ser elegido no tiene un carácter absoluto. En efecto, ya sea en calidad de elector o de candidato, el ejercicio del derecho que contempla el numeral 1 del artículo 40 superior está sujeto a condicionamientos constitucionales y legales y a mecanismos de control administrativo y judicial de los actos de elección y nombramiento pues con estos se “(garantiza) la institucionalidad misma y el respeto de los principios de participación democrática previstos en la Constitución”²⁶.

1. Las inhabilidades como límites al derecho a elegir. En términos generales, las inhabilidades son “restricciones a la capacidad de las personas, para entablar relaciones jurídicas con el Estado”²⁷. En este sentido, las inhabilidades pueden implicar limitaciones para ejercer derechos políticos y, en particular, el derecho a ser elegido, debido a que uno de sus fines es “impedir el acceso o la continuación en el desempeño de funciones públicas, como servidor público”²⁸. Las inhabilidades “resultan de condenas, sanciones o de situaciones que el ordenamiento ha calificado jurídicamente [para tal fin]”²⁹.

1. Clasificación de las inhabilidades. A la luz de la jurisprudencia constitucional reciente, es posible identificar tres grupos principales de inhabilidades, a saber: (i) inhabilidad sanción, (ii) inhabilidad requisito y (iii) inhabilidad consecuencial. El primer grupo “corresponde a la consecuencia establecida por el legislador en los casos en que la persona resulta condenada en procesos de responsabilidad política, penal, disciplinaria, contravencional o correccional, es decir, cuando el Estado ha ejercido respecto de ella el ius puniendi en cualquiera de sus formas”³⁰. El segundo “corresponde a la consecuencia establecida por el legislador respecto de determinados hechos o actos jurídicos que implican atentado o transgresión a valores, principios o derechos amparados por el constituyente, sin que la imposición de la medida requiera de un juicio punitivo previo”³¹. Las inhabilidades del tercer grupo se derivan de supuestos de hecho, tales como la acumulación de sanciones, de declaratorias de incumplimiento de contratos o la inclusión en el boletín de responsables fiscales³².

1. Finalidades de las inhabilidades. La Sala advierte que las normas acusadas prevén ciertas

inhabilidades como limitantes del derecho a ser elegido alcalde, miembro del concejo municipal o distrital, gobernador o diputado de la asamblea departamental. Así, es importante reiterar que las inhabilidades que prohíben que “una persona ‘sea elegida o designada en un cargo público’, continúe en él o, en general, acceda y ejerza una función pública”³³ tienen como propósito de “preservar la pulcritud de la administración pública, garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios, comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficacia de la Administración”³⁴.

1. La Corte ha sido constante en señalar que, si bien el régimen de inhabilidades para ejercer cargos de elección popular constituye una forma de limitar el derecho a ser elegido, busca, entre otros, que los aspirantes cumplan con condiciones “acordes con los supremos intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y la prosperidad colectiva”³⁵. Así, las inhabilidades dirigidas a quienes se desempeñen en cargos de elección popular pretenden que tales funcionarios “sean personas de intachable conducta individual, social y profesional, de modo que generen un alto grado de confianza y legitimidad en el ejercicio de las delicadas labores públicas que se les confían”³⁶. En consecuencia, las inhabilidades son instituciones que no deben examinarse únicamente desde la perspectiva del derecho del aspirante a ser elegido, sino también desde la óptica del interés público general.³⁷

1. Libertad de configuración legislativa en materia de inhabilidades. De manera reiterada, la Corte ha sostenido que el legislador tiene amplia libertad de configuración para la definición de las inhabilidades³⁸. Al respecto, ha destacado que el artículo 293 de la Constitución Política³⁹ autoriza al legislador para fijar “las prohibiciones e impedimentos en relación con los ciudadanos que aspiren o sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales”⁴⁰. Es decir, para la Corte es claro que, tratándose de la elección de las autoridades políticas de las entidades territoriales “el legislador goza, por mandato de la Constitución, de plena libertad, independencia y autonomía para determinar los parámetros, criterios y reglas a seguir en cuanto a la definición de alguna de las materias que le corresponde reglamentar, como lo es el régimen de prohibiciones para la elección y el

ejercicio de la función de alcalde, gobernador, concejal o diputado”⁴¹.

1. De tal suerte que “sólo pueden ser declaradas inexecutableas aquellas inhabilidades para ser alcalde que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política (CP arts. 13 y 40)”⁴². En este sentido, la Corte ha considerado ajustadas a la Constitución normas que prevén inhabilidades para ser elegido popularmente, cuando ha encontrado que no restringen de manera desproporcionada el derecho a ser elegido y, por el contrario, persiguen fines de relevancia constitucional, tales como la preservación de la dignidad del cargo y la prevalencia del interés público por encima del particular o individual⁴³.

1. Límites a la competencia del legislador para establecer inhabilidades. Como quiera que los límites del derecho a elegir y ser elegido son los establecidos por la Constitución y la ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado dos subreglas que delimitan hasta dónde llega la competencia del legislador cuando impone restricciones al ejercicio del referido derecho. Primera, el margen de acción del legislador depende del grado de precisión con que el constituyente haya perfilado una institución jurídica; esto es, que “la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con que la Constitución regula una institución jurídica” y que “[a] mayor previsión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador”⁴⁴. Segunda, los límites impuestos por el legislador al derecho de elegir y ser elegido deben ser razonables y proporcionales, de modo tal que no afecten su núcleo esencial a través de “exigencias que hagan nugatorio el derecho de participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función pública en igualdad de oportunidades”⁴⁵.

1. La pérdida de investidura y la exclusión del ejercicio de la profesión

1. Pérdida de investidura. La pérdida de investidura es un mecanismo de control y una acción pública⁴⁶, “mediante la cual se activa un proceso judicial de naturaleza sancionatoria cuyo trámite y decisión se encuentra a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁴⁷. Mediante este proceso jurisdiccional se sanciona a los miembros de las corporaciones colegiadas de elección popular que, durante el desempeño de su cargo, incurran en violación del régimen de conducta determinado por la ley⁴⁸. Durante su trámite, el juez contencioso administrativo hace un juicio de responsabilidad subjetiva sobre la conducta del funcionario, en aras de determinar si la misma fue a título de dolo o de culpa⁴⁹. Al ser una manifestación del ius puniendi en cabeza del Estado⁵⁰, la ley prevé que en su desarrollo se deben respetar todas las garantías propias del debido proceso⁵¹.

1. Legitimación por pasiva. Los sujetos pasivos del proceso de pérdida de investidura son los congresistas de la República, los diputados departamentales, los concejales municipales y distritales, así como los miembros de las juntas administradoras locales. Es decir, los mencionados sujetos son, esencialmente, aquellos funcionarios de elección popular que pertenecen a un organismo político colegiado.

1. Legitimación por activa. Las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes pueden solicitar la pérdida de investidura de algún congresista⁵². Por su parte, las mesas directivas de los concejos y asambleas pueden solicitar la pérdida de investidura de concejales y diputados⁵³. En ambos casos, cualquier ciudadano tiene legitimación en la causa para promover la pérdida de investidura cuando considera que alguno de los referidos funcionarios ha incurrido en las causales que, para tal sanción, expresamente señalan la Constitución y la ley⁵⁴. De este modo se manifiesta y materializa la participación de la ciudadanía en el control judicial del poder político⁵⁵.

1. El siguiente cuadro contiene las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución Política para los congresistas y en la Ley para los demás funcionarios.

Congresistas. (C.P., artículo 183)

Diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales. (Ley 617 de 2000, artículo 48)

“1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de la instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.

“1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según sea el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley”.

1. Principales características del proceso de pérdida de investidura de congresistas. En el caso de los miembros del Congreso de la República, el juez administrativo competente y las reglas aplicables al proceso de pérdida de investidura son las siguientes:

1. Juez competente. El artículo 184 ibidem dispone que es el Consejo de Estado quien decreta la sanción de pérdida de investidura “de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva correspondiente o por cualquier ciudadano”.

1. En cumplimiento del mandato constitucional, el legislador reguló el proceso de pérdida de investidura para los congresistas a través de la Ley 144 de 1994⁵⁶, la cual fue derogada por la Ley 1881 de 2018⁵⁷, que rige actualmente.

1. La Ley 1881 de 2018 introdujo modificaciones importantes al proceso de pérdida de investidura. En primer lugar, profundizó acerca del contenido y alcance del proceso de pérdida de investidura. En esa medida, señala que es “un juicio de responsabilidad subjetiva (...) en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución”⁵⁸. En curso del cual “se observará el principio del debido proceso conforme el artículo 29 de la Constitución Política”⁵⁹ y “se garantizará el non bis in idem”⁶⁰.

1. La legislación actual conserva la posibilidad de que el demandante presente la solicitud sin necesidad de apoderado y extiende esa facultad de comparecer personalmente al demandado (congresista), situación que no estaba contemplada en la ley previa. Igualmente, en relación con las partes, señala que las pruebas periciales que pretendan hacer valer cualquiera de ellas deben ser allegadas, respectivamente, junto con la solicitud⁶³ o la contestación de la demanda⁶⁴. Otra novedad que introduce la Ley 1881 de 2018 es la fijación de un término de caducidad de cinco (5) años para interponer la solicitud de pérdida de investidura, contados a partir del hecho generador de la causal que da lugar a la misma⁶⁵.

1. En lo relativo a la forma en que transcurren las etapas de la primera instancia, la nueva norma conserva algunos rasgos de la ley anterior, pero agrega otros, así: (i) una vez admitida la demanda mantiene la notificación personal al congresista involucrado y la notificación al agente del Ministerio Público; (ii) aumenta de tres (3) a cinco (5) días el término para que el demandado conteste, aporte y solicite pruebas; (iii) al día siguiente hábil de recibida la contestación, el magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y otorgará un término de tres (3) días para su práctica, oportunidad en la que también indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se deberá realizar dentro de los dos (2) días siguientes. (iv) Esta audiencia está presidida por el magistrado ponente, quien estará acompañado por los demás miembros de la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. También asisten las partes o sus apoderados y el agente del Ministerio Público, los cuales podrán intervenir por

una sola vez en el orden en que fueron mencionados. (v) Culminada la audiencia, el proyecto de sentencia debe registrarse en los dos (2) días hábiles siguientes para que la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura tome la decisión, que deberá contar con el voto mayoritario de sus integrantes.

1. Respecto de cómo se surte el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, la Ley 1881 de 2018 establece las siguientes reglas⁶⁶: (i) debe interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión, oportunidad en la cual pueden solicitarse pruebas; (ii) repartido al magistrado ponente, este deberá decidir sobre la admisión y el decreto de pruebas; (iv) del auto que admite el recurso de apelación debe correrse traslado por tres (3) días a la contraparte y al Ministerio Público, para que ejerzan el derecho de contradicción y soliciten pruebas; (v) vencido el término probatorio, el ponente deberá registrar proyecto de sentencia dentro de los tres (3) días siguientes a efectos de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo discuta y decida el caso.

1. Adicionalmente, la referida ley establece otras reglas de procedimiento relacionadas con la (i) comunicación de la sentencia ejecutoriada a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior; (ii) la compulsas de copias a la autoridad competente cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del congresista, o temeridad o mala fe en la acusación; (iii) la acumulación de procesos; (iv) los efectos de cosa juzgada de la sentencia respecto de los hechos investigados, sin que sobre estos pueda tramitarse otro proceso de pérdida de investidura; (iv) la procedencia del recurso extraordinario especial de revisión dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia, conforme las causales establecidas en el CPACA; (v) la aplicación del CPACA para resolver la impugnación de autos y demás aspectos no abordados por la ley; y, finalmente, (vi) la aplicación de la Ley 1881 de 2018 a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, en lo que sea compatible.

1. En caso de decretarse la pérdida de investidura de un congresista, la consecuencia inmediata que se deriva de la sentencia es la separación del cargo de elección popular que viene ejerciendo. Así mismo, existen otros efectos que no se desprenden de la decisión judicial, sino de otras disposiciones contenidas en la Constitución Política y la Ley.

1. Proceso de pérdida de investidura de otros miembros de corporaciones públicas. Por otro lado, también son sujetos pasivos del proceso de pérdida de investidura los concejales, diputados y miembros de las juntas administradoras locales.

1. De acuerdo con la Ley 617 de 2000, artículo 48, parágrafo 2, el proceso de pérdida de investidura para concejales y diputados será fallado en primera instancia por el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento, autoridad que cuenta con un término de cuarenta y cinco (45) días para tomar una decisión, en la cual deberá observar el debido proceso. La segunda instancia se surtirá ante el Consejo de Estado en un término no mayor de quince (15) días.

1. Ahora bien, a los procesos de pérdida de investidura iniciados contra diputados y concejales también resultan aplicables todas las garantías del debido proceso, el principio de non bis in idem, y las demás reglas procesales generales definidas para la contestación de demanda, el decreto y práctica de pruebas, la impugnación de autos, el desarrollo de la audiencia pública, la procedencia del recurso extraordinario de revisión. Esta conclusión tiene sustento en que en el artículo 29 de la Constitución Política y en la Ley 1881 de 2018, que dispone que sus reglas son aplicables, en lo compatible, a los procesos de pérdida de investidura iniciados contra diputados y concejales.

1. Respecto de la sanción a imponer, al igual que sucede con los congresistas, el decreto de la pérdida de investidura de un concejal, diputado o miembro de una junta administradora local tiene como consecuencia la separación inmediata del cargo que ocupan. Además, otro

efecto es la inhabilidad permanente que recae sobre ellos para ejercer el mismo cargo del cual fueron despojados y para aspirar a otros de elección popular, como el de alcalde o gobernador. Situación esta última que se deriva de las normas que aquí se demandan, mas no del proceso de pérdida de investidura.

1. Así entonces, el de pérdida de investidura es un proceso judicial tramitado ante la justicia contenciosa administrativa, en cabeza del Consejo de Estado y donde también participan los tribunales administrativos departamentales, según el funcionario de elección popular enjuiciado. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la pérdida de investidura es un juicio ético sobre los representantes elegidos popularmente, de quienes se espera un comportamiento recto, pulcro y transparente⁶⁷. Por ello, también ha resaltado que el procedimiento que se lleve a cabo para la pérdida de investidura debe ser riguroso y respetuoso del debido proceso a que tiene derecho el demandado, así como de sus derechos a participar en política y a conformar el poder político⁶⁸. Lo anterior, en atención a que, en aplicación del régimen de inhabilidades dispuesto por el legislador, quienes hubieren perdido la investidura no pueden ser elegidos popularmente.

1. Exclusión del ejercicio de una profesión. Con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política⁶⁹, el legislador tiene competencia para “determinar las autoridades competentes para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones”⁷⁰. Así, el legislador puede asignar dicha función “a una entidad y organismo de orden estatal del nivel nacional, sea mediante su creación o la modificación de una existente”⁷¹; o a “un colegio profesional”⁷², en virtud del principio de colaboración armónica⁷³. Organismos estos que tienen asignada la función de sancionar a los profesionales que estén bajo su vigilancia cuando incurran en conductas contrarias a la ética y el correcto ejercicio profesional. Precisamente, una de estas sanciones es la exclusión del ejercicio de la profesión.

1. La revisión normativa de las profesiones legalmente reconocidas en Colombia permite concluir, preliminarmente, que solo en algunos casos la exclusión del ejercicio de la profesión

está contemplada como sanción disciplinaria⁷⁴. Por ello, para conocer un poco más al respecto, a continuación, se señalan las profesiones que contemplan esta sanción, el organismo que la impone y el procedimiento previsto para ello, si lo hay.

1. Profesionales que pueden ser sancionados con la exclusión del ejercicio de su profesión. Las profesiones en las cuales está prevista la sanción de exclusión de la profesión, cancelación de la inscripción o de la matrícula profesional, expresiones usadas como sinónimos, son las siguientes: (i) economía, (ii) administración de empresas, (iii) contaduría, (iv) geografía, (v) diseño industrial, (vi) arquitectura, (vii) fisioterapia, (viii) optometría, (ix) ingeniería y profesiones auxiliares, (x) derecho, (xi) bacteriología, (xii) administración policial, (xiii) archivística, (xiv) topografía y (xv) técnico electricista⁷⁵.

1. Entidades encargadas de sancionar disciplinariamente a los profesionales. La denominación y naturaleza jurídica de la entidad encargada de investigar y sancionar disciplinariamente a los profesionales no ha sido uniforme y varía según la profesión regulada. La ley ha dispuesto la creación de tribunales nacionales de ética o de consejos profesionales nacionales, para cumplir tal función. No obstante, también la ha asignado directamente a los colegios profesionales o juntas centrales.

1. Así, por ejemplo, los economistas, ingenieros, arquitectos y administradores de empresas son vigilados por los respectivos consejos profesionales, entidades de naturaleza pública integrada principalmente por funcionarios públicos y con representación gremial⁷⁶. Igualmente, en algunos casos, el legislador previó la creación de tribunales de ética⁷⁷, generalmente adscritos a un colegio profesional, como ocurre con los optómetras, bacteriólogos o archivistas⁷⁸.

1. Caso muy diferente y particular es el de los abogados, quienes, por disposición constitucional, son investigados y sancionados disciplinariamente por una autoridad judicial:

la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. No obstante, la misma Constitución Política establece que el legislador puede asignar dicha función a un colegio de abogados⁷⁹.

1. Finalmente, sobre este punto, es preciso resaltar que cada uno de los organismos previamente mencionados tiene entre sus prerrogativas resolver en segunda instancia aquellas decisiones emitidas por sus correspondientes sedes seccionales o regionales, que en materia disciplinaria tienen la función esencial de llevar a cabo el procedimiento en primera instancia, en aquellos casos donde está previsto⁸⁰.

1. Procedimiento administrativo disciplinario seguido por los respectivos consejos, colegios o tribunales ético-disciplinarios. La legislación en este sentido es variada. Algunas profesiones están reguladas de manera detallada en cuanto a las etapas que debe seguir el proceso disciplinario, otras desarrollan solo algunos aspectos básicos y en lo no contemplado remiten a códigos de procedimiento y, en casos excepcionales, no hay procedimiento ni remisión normativa.

1. A modo ilustrativo, los fisioterapeutas cuentan con un Consejo Profesional Nacional de Fisioterapia facultado para resolver sobre la cancelación de la matrícula profesional por faltas el Código de Ética. Sin embargo, no existe el procedimiento que ha de seguirse para imponer dicha sanción. Igual vacío normativo tienen los geógrafos. Por otro lado, la ley que regula el ejercicio de la profesión de administración policial prevé que el procedimiento administrativo sancionatorio se lleve en su totalidad conforme las reglas del Código Disciplinario Único.

1. Control de convencionalidad interamericano

1. Control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte IDH. En el 2006, la Corte IDH indicó, por primera vez, que el poder judicial de los Estados “debe ejercer una especie de control de convencionalidad”⁸¹. Este control de convencionalidad interamericano (en adelante, CCI) también se conoce como difuso o interno, para diferenciarlo del control de convencionalidad concentrado o externo que lleva a cabo la propia Corte IDH. En este sentido, la Corte IDH ha invocado el artículo 2 de la CADH que “contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados”⁸². Así, el tribunal interamericano considera que, en cumplimiento de este deber general, “todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos”⁸³.

1. En la actualidad, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, el CCI “es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención”⁸⁴, que implica “controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados”⁸⁵; para garantizar que “los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin”⁸⁶. Este control de convencionalidad opera “ex officio”⁸⁷, mediante la confrontación “entre las normas internas y la Convención Americana”⁸⁸ y los demás “tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado”⁸⁹, para lo cual deben tener en cuenta no solamente el texto de estos tratados, “sino también la interpretación que de estos ha hecho la Corte Interamericana”⁹⁰. Por último, la Corte IDH ha reiterado que el CCI opera en el marco de las competencias de las autoridades estatales “y de las regulaciones procesales correspondientes”⁹¹.

1. En tales términos, las características de este control son las siguientes:

i. Debe ser llevado a cabo por todas las autoridades estatales de manera oficiosa.

ii. Implica la confrontación entre normas nacionales, de un lado, y la CADH, los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado junto con la interpretación que ha efectuado la Corte IDH sobre estos instrumentos, de otro lado.

iii. No existe un modelo único de CCI, porque opera en el marco de las competencias de cada autoridad estatal y de las regulaciones procesales correspondientes.

1. Relevancia de la jurisprudencia de la Corte IDH en el CCI. Para llevar a cabo el CCI, las autoridades estatales deben tener en cuenta no solo el texto de la CADH (y de otros tratados internacionales sobre derechos humanos), sino también la interpretación que de esta ha hecho la Corte IDH⁹². En consecuencia, la jurisprudencia interamericana resulta especialmente relevante, porque es el principal medio por el cual la Corte IDH interpreta la CADH. Al respecto, la Corte IDH ha sostenido que cuando la parte resolutive de una sentencia “[se] refiere expresa y directamente a la parte considerativa de las mismas [...], el razonamiento de la Corte es claramente parte integral de la Sentencia, a lo cual el Estado concernido también queda obligado de dar pleno cumplimiento”⁹³. De lo contrario, a juicio de la Corte IDH, “sería incongruente que la parte resolutive o dispositiva de la sentencia sea obligatoria sin que se tome en consideración la motivación y el contexto en que fue dictada, máxime cuando se tiene presente que, al tenor de lo dispuesto en los artículos 66 a 69 de la Convención, el fallo constituye un todo o una unidad”⁹⁴.

1. En tales términos, la Corte IDH identificó dos manifestaciones del CCI “dependiendo de si la Sentencia ha sido dictada en un caso en el cual el Estado ha sido parte o no”⁹⁵. En el primer escenario existe “cosa juzgada respecto de un Estado”⁹⁶, por lo que “está obligado a cumplir y aplicar la sentencia”⁹⁷. En el segundo supuesto “el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, [pero], por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana”, sus autoridades deben efectuar “un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte

Interamericana”⁹⁸.

1. Así las cosas, según el artículo 68.1 de la CADH, los Estados deben cumplir con las sentencias en las cuales han sido condenados, para lo cual deben interpretar la sentencia como un todo, de tal forma que se entiendan de forma sistemática las consideraciones y las órdenes impartidas⁹⁹. No obstante, la figura del CCI, en los términos en los que la ha desarrollado la Corte IDH, impone a los Estados tener en cuenta los precedentes y lineamientos jurisprudenciales de la Corte IDH, contenidos en sentencias en las que no han sido parte, así como en sus opiniones consultivas.

1. Efectos del control de convencionalidad. Como se explicó, no existe un único modelo operativo del CCI. De igual forma, no existe un único efecto derivado del ejercicio del CCI. Así, ambos (el modelo y los efectos) dependen del diseño que adopte cada Estado, en atención a las competencias que la Constitución y la Ley han otorgado a las diferentes autoridades, así como de las regulaciones procesales previstas por cada ordenamiento jurídico nacional. De allí que el CCI pueda conducir a inaplicar cierta ley en un caso concreto, retirarla del ordenamiento jurídico, anular un acto administrativo o modificar una Ley, entre otros. Por tanto, las consecuencias de efectuar el CCI deben determinarse caso a caso.

1. Bloque de constitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

1. Cláusula constitucional de remisión al derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 93 de la Constitución Política de 1991 dispone que “[l]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. De igual forma, prevé que los derechos y deberes contenidos en la Constitución “se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. En estos términos, el artículo 93 constitucional constituye por excelencia una

cláusula de reenvío o de apertura al derecho internacional de los derechos humanos (en adelante, DIDH)¹⁰⁰.

1. Bloque de constitucionalidad. La Corte desarrolló la figura del bloque de constitucionalidad para armonizar, principalmente, el artículo 4 y el inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política¹⁰¹. Es decir, para armonizar la supremacía constitucional, de un lado, y la “prevalencia en el orden interno” de los tratados internacionales sobre derechos humanos cuya limitación está prohibida en los estados de excepción¹⁰², de otro lado. Así, el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que tales tratados internacionales sean aplicados para resolver problemas constitucionales y, por ende, puedan servir de parámetro de constitucionalidad¹⁰³. A su vez, el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política que “los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” sean criterios hermenéuticos de los derechos y deberes previstos por la Constitución Política.

1. En consecuencia, el bloque de constitucionalidad tiene dos funciones principales: (i) integrar al parámetro de constitucionalidad normas que no hacen parte formalmente de la Constitución Política e (ii) interpretar las normas constitucionales, para precisar “el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución”¹⁰⁴.

1. Ahora bien, la Corte ha distinguido entre bloque de constitucionalidad stricto sensu y lato sensu. En ambos casos se trata de normas que no están contenidas formalmente en la Constitución Política ni tienen “rango supranacional”¹⁰⁵, pero que cumplen las dos funciones antes descritas. La diferencia entre los dos radica en que solo las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu tienen rango constitucional¹⁰⁶. Dentro del bloque de constitucionalidad lato sensu se encuentran normas que “tienen rango normativo superior al de las leyes ordinarias”¹⁰⁷, pero que no tienen rango constitucional¹⁰⁸. Este es el caso de las leyes orgánicas y algunas estatutarias que, si bien no tienen el mismo nivel jerárquico de las normas constitucionales, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de otras leyes¹⁰⁹.

1. En suma, el artículo 93 de la Constitución Política es una cláusula de apertura al DIDH cuyo contenido y alcance ha sido precisado por la Corte mediante la figura del bloque de constitucionalidad. Esta herramienta jurídica permite explicar que la Corte utilice como parámetro de constitucionalidad normas que no están en el texto de la Constitución Política y que tampoco tienen rango supraconstitucional. De tal suerte que, “si bien los tratados de derechos humanos tienen una prevalencia en el orden interno por disposición del artículo 93 superior, dicha prevalencia no implica la subordinación de la Constitución al contenido de aquellas”¹¹⁰.

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana. La CADH fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972. Este instrumento protege derechos humanos que no pueden suspenderse en estados de excepción¹¹³. Habida cuenta de lo anterior, la Corte ha considerado que cumple los requisitos del artículo 93.1 C.P. y, por tanto, integra el bloque de constitucional stricto sensu¹¹⁴.

1. El intérprete auténtico de la CADH es la Corte IDH¹¹⁵. De allí que la Corte Constitucional hubiere reconocido la importancia de la jurisprudencia de la Corte IDH para interpretar la CADH, como instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad¹¹⁶. No obstante, esto “no supone integrar al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, sino simplemente reconocer su valor como “criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso”¹¹⁷.

1. Ahora bien, el valor hermenéutico de la jurisprudencia interamericana depende, en gran medida, de que sea uniforme, reiterada y compatible con la Constitución Política¹¹⁸. De lo contrario, por ejemplo, no tendría la capacidad de alterar el parámetro de constitucionalidad

y, por tanto, desvirtuar la cosa juzgada constitucional. Al respecto, la Corte concluyó que solo es posible “reabrir un asunto previamente examinado por la Corte Constitucional en consideración a las interpretaciones sobrevinientes de la Corte Interamericana de Derechos respecto de una disposición internacional integrada al parámetro de control constitucional”, cuando¹¹⁹:

(i) el parámetro de control del asunto previamente examinado haya sido una norma integrada al bloque de constitucionalidad en sentido estricto; (ii) los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hayan variado radicalmente y de forma clara el sentido de tal norma; (iii) la nueva interpretación resulte compatible con la Constitución Política; (iv) ofrezca un mayor grado de protección a los derechos, que el otorgado por la Constitución; (v) se integre a la *ratio decidendi* de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y (vi) sea uniforme y reiterada. En estos casos, destaca la Corte, el demandante tendrá la obligación de demostrar con absoluta precisión cada uno de los requisitos antes referidos.

1. En todo caso, la Corte Constitucional ha reiterado que la jurisprudencia de la Corte IDH no puede ser “trasplantada automáticamente al caso colombiano”¹²⁰. Por consiguiente, (i) “el alcance de estas decisiones en la interpretación de los derechos fundamentales debe ser sistemática, en concordancia con las reglas constitucionales”¹²¹ y (ii) “cuando se usen precedentes de derecho internacional como criterio hermenéutico se deben analizar las circunstancias de cada caso particular para establecer su aplicabilidad”¹²².

1. En consecuencia, las decisiones judiciales de la Corte IDH son relevantes, debido a que “tienen implicaciones directas en la apreciación del sentido de un derecho previsto en la Convención Americana”¹²³. Sin embargo, la aplicación de los estándares formulados por la Corte IDH en su jurisprudencia implica “una interpretación sistemática y armónica con la lectura que deriva de la Constitución Política [y de] [...] otros tratados que también prevén obligaciones vinculantes para el Estado”¹²⁴. En suma, “la determinación de lo que un derecho de la Convención significa, máxime cuando Colombia ha aceptado la competencia contenciosa de dicho organismo, involucra tener en cuenta lo que al respecto ha dicho su

intérprete autorizado; [pero] no para acogerlo de manera irreflexiva”¹²⁵.

1. Interpretación sistemática y armónica del bloque de constitucionalidad. La Corte ha sostenido que “las reglas que integran el bloque de constitucionalidad en el control abstracto deben ser interpretadas sistemáticamente” ¹²⁶. Esto implica que las normas que conforman el bloque de constitucionalidad no son supranacionales¹²⁷ “[ni] constituyen referentes autónomos del control de constitucionalidad”¹²⁸. Por el contrario, son un elemento más que debe ser considerado por la Corte al efectuar el control de constitucionalidad de las leyes y para armonizar las normas que integran el bloque de constitucionalidad con las disposiciones constitucionales¹²⁹.

1. Diferenciación entre el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad interamericano

1. Diferenciación entre la aplicación del bloque de constitucionalidad en el control de constitucionalidad y el CCI. Conceptualmente, el bloque de constitucionalidad y el CCI son figuras distintas. El CCI tiene como punto de partida la supremacía convencional y el bloque de constitucionalidad, la supremacía constitucional. En efecto, el CCI supone que todo el ordenamiento jurídico nacional debe ser conforme a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH, así como a otros tratados internacionales. Por su parte, el bloque de constitucionalidad se utiliza en el marco del control de constitucionalidad, por lo que busca asegurar que el ordenamiento jurídico nacional sea conforme a la Constitución Política, a la que se entienden integrados instrumentos internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos.

1. En otras palabras, el CCI puede llevar a prescindir de la Constitución Política para determinar la validez de las normas nacionales; mientras que el bloque de constitucionalidad implica siempre considerar el texto constitucional, puesto que debe su existencia misma a la

cláusula de apertura contenida en la Constitución y su razón de ser es garantizar de forma amplia los derechos y deberes constitucionales.

1. Ahora bien, el CCI y el bloque de constitucionalidad tienen un ámbito de aplicación bastante amplio. De un lado, el CCI debe ser efectuado por autoridades de diferente naturaleza, con competencias disímiles y en el marco de normas procesales variadas. Así, el CCI puede aplicarse al momento de resolver un caso concreto, analizar en abstracto la validez de una norma o, incluso, en el proceso de creación de una ley. De otro lado, el bloque de constitucionalidad está inserto en el modelo mixto de control de constitucionalidad colombiano. Por tanto, puede ser utilizado para efectuar el control de constitucionalidad abstracto de las leyes y para llevar a cabo el control de constitucionalidad concreto, mediante la resolución de casos concretos.

1. En síntesis, 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 CCI. 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.

1. Control de convencionalidad interamericano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

1. La Corte Constitucional no ha adoptado el CCI desarrollado por la Corte IDH. De manera expresa, la Corte Constitucional ha sostenido que “no es juez de convencionalidad”¹³⁰. Esto,

por cuanto esta Corte “no está llamada a verificar la concordancia abstracta de la legislación nacional con los tratados internacionales que obligan al Estado”¹³¹ y “la confrontación de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad”¹³². Por el contrario, como se explicó, al efectuar el control (abstracto) de constitucionalidad de las leyes, la Corte Constitucional debe interpretar sistemáticamente las normas que integran el bloque de constitucionalidad y armonizarlas con la Constitución Política¹³³.

1. En efecto, el CCI implica la existencia de normas supraconstitucionales que sirven de parámetro de convencionalidad para determinar la validez de las normas nacionales. Estas normas supraconstitucionales son, principalmente, la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, en tanto contiene la interpretación autorizada de la Convención. Así, el CCI consiste en la confrontación de las normas nacionales con aquellas que integran el parámetro de convencionalidad. De tal suerte que las normas contrarias a dicho parámetro deben ser retiradas del ordenamiento jurídico, inaplicadas o interpretadas de conformidad al parámetro de convencionalidad, según lo permitan las competencias de la autoridad que efectúa el CCI. En tales términos, los pilares del CCI son incompatibles con la Constitución Política, en particular, con los artículos 4 y 93, los cuales impiden (i) la existencia de normas supranacionales y (ii) la inclusión de la jurisprudencia interamericana dentro del parámetro de constitucionalidad.

1. En otras palabras, el CCI implica aceptar la existencia de normas supraconstitucionales (i.e. CADH y la interpretación que la Corte IDH ha efectuado de esta). Esta tesis es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto desconoce la supremacía constitucional y transmuta la naturaleza de la Corte Constitucional, que pasaría de ser juez constitucional a ser juez convencional. De igual forma, la Corte ha descartado la inclusión de la jurisprudencia interamericana en el bloque de constitucionalidad y ha sostenido que, en principio, tales decisiones “no puede[n] ser trasplantada[s] automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno”¹³⁴.

1. Ahora bien, la incompatibilidad de la figura del CCI con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional no implica que la Corte Constitucional pueda desconocer lo previsto por la CADH ni prescindir de su interpretación por parte de la Corte IDH. Lo contrario llevaría a desconocer que “todo el ordenamiento jurídico –tanto en la expedición de preceptos como en su aplicación e interpretación– debe ajustarse y leerse a la luz de las disposiciones de jerarquía constitucional, dentro de las cuales se encuentra el bloque de constitucionalidad, las cuales son verdaderas normas constitucionales”¹³⁵.

1. En suma, la cláusula de apertura al DIDH (artículo 93 CP) y la figura del bloque de constitucionalidad exigen que, para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, la Corte tenga en consideración los instrumentos que, como la CADH, versan sobre derechos humanos que han sido ratificados por el Congreso de la República, para lo cual resulta relevante la interpretación efectuada por los intérpretes autorizados para cada instrumento internacional. Pero esto no supone, de modo alguno, realizar el CCI porque, como se explicó, este implica que la CADH (y la jurisprudencia interamericana) es supraconstitucional, situación que es incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

1. Ahora bien, en la Sentencia C-659 de 2016, la Corte afirmó que el bloque de constitucionalidad “se acompasa perfectamente” con la figura del CCI, desarrollado por la Corte IDH, según la cual todas las autoridades estatales deben efectuar “un control del derecho interno a la luz de la convención, fundado en la obligación del art. 2 del Pacto de San José, que exige adecuar las normas del derecho interno a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos con la Convención Americana de Derechos Humanos”¹³⁶.

1. Sin embargo, tal afirmación no significa que la Corte se hubiere reconocido como juez de convencionalidad ni que el CCI sea compatible con la Constitución Política, sino que la finalidad última del CCI también puede lograrse mediante la figura del bloque de constitucionalidad¹³⁷. Esto, por cuanto el bloque incorpora normas de DIDH (i.e. CADH) al

parámetro de constitucionalidad, lo cual implica que la Corte debe tener en consideración dichas normas para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes.

1. De hecho, en la referida sentencia, la Corte sostuvo que “[e]l principio pro homine, que indica que en caso de discrepancia entre las normas del derecho interno o del derecho internacional, el juez debe aplicar siempre la norma o interpretación que resulte más favorable para la protección de los derechos en juego. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos está constituido por los mínimos que acuerda un conjunto de Estados, de ninguna forma la interpretación constitucional a la luz de algún pacto o Convención del bloque de constitucionalidad puede servir para frenar los avances que, dentro del derecho interno, cada Estado Parte haya alcanzado”¹³⁸. Lo anterior evidencia que la Corte no respaldó la confrontación directa de la legislación nacional con la CADH y la jurisprudencia interamericana, ni la existencia de una norma supra constitucional.

1. En este sentido, conviene reiterar que la Corte ha reconocido el valor hermenéutico de las decisiones de la Corte IDH para “fijar el alcance y contenido de los derechos y deberes que se encuentran consagrados en el ordenamiento jurídico interno”¹³⁹ cuya aplicación no opera automáticamente, sino que “es necesario revisar las circunstancias del caso que se analiza y la relevancia del precedente para el particular”¹⁴⁰. Esto, sin perjuicio del deber del Estado colombiano de cumplir con lo decidido en las sentencias en las cuales ha sido parte¹⁴¹.

1. Interpretación del artículo 23 de la CADH, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Reiteración jurisprudencial

1. El artículo 23 CADH no debe interpretarse de forma literal, sino de forma sistemática y armónica, así como en atención al margen de apreciación estatal. Esto, por cuanto de la inclusión de la CADH en el bloque de constitucionalidad stricto sensu no “se sigue que ella

prevalezca sobre la Constitución, como si fuese una norma supraconstitucional”¹⁴². En efecto, la Corte ha reiterado que, “para interpretar el artículo 23 de la CADH no es suficiente limitarse a su texto”¹⁴³. En su lugar, de forma reiterada y consistente, ha interpretado el contenido y alcance del artículo 23 de la CADH, “como corresponde a partir del bloque de constitucionalidad” ¹⁴⁴, es decir “de manera armónica [con la Constitución] y sistemática”¹⁴⁵; así como en atención “al margen de apreciación de los Estados Parte”¹⁴⁶.

1. Interpretación armónica. La Corte ha sostenido que “la aplicación del bloque de constitucionalidad debe armonizarse [con] la Constitución, a partir de una interpretación coherente, sistemática y teleológica, con el propósito de lograr conciliar las reglas de uno y otro estatuto”¹⁴⁷. En este sentido, ha sostenido que la aplicación de la CADH “debe tener en cuenta la arquitectura institucional de cada Estado, esto es, del contexto en el que se inserta, como lo reconoce la Convención al indicar que corresponde a la ley reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y el mecanismo de sanción”¹⁴⁸.

1. La exigencia de interpretar las normas que integran el bloque de constitucionalidad con el texto constitucional es una consecuencia lógica de la ausencia de normas supraconstitucionales en el ordenamiento jurídico colombiano¹⁴⁹. Como se explicó, las normas del bloque de constitucionalidad en sentido estricto tienen el mismo rango de la Constitución Política, que no superior y, por tanto, unas y otras deben interpretarse armónicamente¹⁵⁰.

1. En este orden de ideas, es indispensable identificar el sustento constitucional de la norma acusada de ser contraria a la CADH, para interpretar dicha disposición constitucional en conjunto con la norma convencional presuntamente desconocida. Así, por ejemplo, la Corte sostuvo que “una lectura armónica del artículo 23 de la CADH con la Constitución Política permite concluir que no solo el juez penal tiene la competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, sino que también lo pueden hacer

autoridades administrativas y judiciales, siempre que se respeten las garantías al debido proceso del artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH”¹⁵¹.

1. Interpretación sistemática con otros tratados internacionales. La Corte ha reiterado que “la aproximación hermenéutica” al artículo 23 de la CADH debe efectuarse “de manera sistemática con otros instrumentos internacionales universales y regionales”¹⁵⁷ “que busque[n] realizar fines legítimos”¹⁵⁸, “especialmente aquellos de lucha contra la corrupción”¹⁵⁹. En concreto, la Corte se ha referido a las Convenciones de las Naciones Unidas¹⁶⁰ e Interamericana¹⁶¹ contra la Corrupción; de las cuales se deriva “el derecho de los Estados de establecer decisiones disciplinarias que puedan incidir en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular”¹⁶². En consecuencia, la interpretación sistemática del artículo 23 de la CADH con otros instrumentos internacionales “no se opone a que los Estados Parte adopten otras medidas que no sean privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario”¹⁶³.

1. En consecuencia, con fundamento en la interpretación armónica y sistemática del artículo 23 de la CADH, la Corte ha concluido que “[n]o es posible afirmar [...] que los motivos señalados en el numeral segundo de este artículo sean taxativos”¹⁶⁴, ni que esta disposición convencional prohíba que: (i) “los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos”¹⁶⁵; (ii) “una autoridad administrativa [...] limite los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular siempre que dicha autoridad sea [a] autónoma e independiente y [b] asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8”¹⁶⁶.

1. Margen de apreciación estatal. La Corte Constitucional se ha referido al margen de apreciación estatal como “el ámbito de deferencia que los órganos internacionales reconocen a las instituciones nacionales para cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados

sobre derechos humanos”¹⁶⁷. Esta figura tiene sustento “en el principio de subsidiariedad que orienta la actuación de la normativa internacional, pues esta solo opera después de la interna y en defecto de la misma”¹⁶⁸. Así, el margen de apreciación estatal favorece el diálogo judicial entre las autoridades nacionales y los tribunales internacionales y “permite un adecuado equilibrio entre la soberanía estatal y el control jurisdiccional internacional”¹⁶⁹. Sin embargo, esta deferencia “no implica de ninguna manera la aplicación arbitraria de los contenidos de las obligaciones internacionales y la imposición de restricciones injustificadas a los derechos, sino que la misma debe ser razonable y proporcionada y no puede desconocer el núcleo esencial del derecho afectado”¹⁷⁰.

1. La Corte ha sostenido que “la concreción del contenido normativo [del artículo 23 CADH] debe realizarse con base en un ejercicio hermenéutico que considere el margen de apreciación de los Estados Parte y que, además, consulte el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, mediante las cuales concretan y hacen efectivo el acceso a los cargos públicos”¹⁷¹. De tal suerte que no es admisible la lectura del artículo 23 CADH según la cual “únicamente un juez penal pueda asegurar las garantías mínimas de los derechos políticos”¹⁷². Esto, por cuanto “[l]os Estados tienen un margen de apreciación en virtud del cual pueden atribuir a los organismos de control del Estado competencias disciplinarias que puedan conducir a la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general de los servidores públicos [...], siempre que ella respete las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH”¹⁷³. Es decir, “el límite que encuentra el margen de apreciación son los derechos al debido proceso de los servidores públicos de elección popular”¹⁷⁴.

1. Contenido y alcance del artículo 23 de la CADH, a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH

1. Protección de los derechos políticos en la CADH. En el ámbito americano, la protección a los derechos políticos está prevista, principalmente, en el artículo 23 de la CADH. Este

artículo tiene dos partes. La primera prevé los “derechos y oportunidades” de los ciudadanos a: (i) “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”; (ii) “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” y (iii) “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La segunda parte dispone que “[l]a ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

1. En cuanto al primer inciso del artículo 23, la Corte IDH ha destacado, como particularidad de esta disposición, que “no sólo establece que sus titulares gozan de derechos, sino que agrega el término ‘oportunidades’, lo cual implica la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”¹⁷⁵. Para tal fin, “es necesaria la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce”¹⁷⁶.

1. En palabras de la Corte IDH, el segundo inciso del artículo 23 “señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único –a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales– evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos”¹⁷⁷. Para la Corte IDH “es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales [...]. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos

requisitos que los titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos”¹⁷⁸.

1. Escenarios en los que la Corte IDH ha aplicado el artículo 23 de la CADH. En la Sentencia C-086 de 2019, la Corte Constitucional identificó cuatro escenarios en los cuales la Corte IDH se ha pronunciado sobre el contenido y alcance del artículo 23 de la CADH, a saber: (i) “muerte, secuestro o desaparición forzada de líderes políticos”¹⁷⁹, (ii) “inhabilitación [sanción] de servidores públicos”¹⁸⁰, (iii) “no brindar espacios de participación a las poblaciones indígenas”¹⁸¹ y (iv) “restricciones al derecho a ser elegido, por parte de la ley electoral”¹⁸². Tras referirse a la jurisprudencia interamericana en estos cuatro escenarios, la Corte concluyó que la interpretación que la Corte IDH ha efectuado del artículo 23 CADH “ha sido siempre en el contexto de casos concretos, con circunstancias específicas y sobre la base de medios de prueba”¹⁸³. Por tanto, no es posible afirmar que (i) “si la restricción la impone el juez penal en la condena, por ese mero hecho no se vulnera el artículo 23 de la CADH”¹⁸⁴ ni (ii) “si la restricción la impone otra autoridad, o en una decisión distinta a la de condena en proceso penal, por ese mero hecho, sin mayores razonamientos, se vulnera el artículo 23 de la CADH”¹⁸⁵.

1. Tales conclusiones están sustentadas en “tres fundamentos objetivos”¹⁸⁶: (i) “no existe una doctrina pacífica de la CIDH sobre la interpretación de las expresiones: ‘exclusivamente’, ‘condena’ y ‘proceso penal’”¹⁸⁷; (ii) “existen otros casos anteriores y posteriores [al caso de López Mendoza Vs. Venezuela], en los cuales la decisión de la CIDH sobre la vulneración o no del artículo 23 de la CADH no se funda en el tipo de órgano que toma la decisión o en su competencia, sino en la justificación de dicha decisión, lo que en un orden lógico llevaría a pensar que se asume, así sea de manera implícita que tal competencia no amerita reparos”¹⁸⁸ y (iii) “la CADH, como lo ha puesto de presente la CIDH y como, además, lo impone el artículo 29 de la CADH, debe interpretarse de manera armónica con otras normas, tanto internacionales como nacionales”¹⁸⁹.

1. En el asunto sub examine, la Corte debe analizar la constitucionalidad de una inhabilidad para ser elegido popularmente, prevista por el legislador para los ciudadanos que han sido sancionados con la pérdida de investidura o la exclusión del ejercicio de una profesión. Aunque la Corte IDH no ha conocido un caso que se enmarque en el mismo supuesto objeto de análisis, pueden resultar pertinentes las decisiones de la Corte IDH en casos en los que la legislación electoral prevé restricciones al derecho a ser elegido¹⁹⁰, así como aquellas emitidas en casos en los que funcionarios elegidos popularmente han sido sancionados con la restricción de sus derechos políticos y la consecuente afectación de sus electores¹⁹¹. Para una mejor comprensión, estas dos grandes categorías se dividirán en tres grupos: (i) casos en los que funcionarios elegidos popularmente han sido sancionados con destitución y/o inhabilidad; (ii) casos de funcionarios, distintos a los de elección popular, que han sido sancionados por motivos políticos y (iii) casos de limitaciones a la posibilidad de postulación electoral, esto es, al derecho a ser elegido.

(i) Casos en los que funcionarios elegidos popularmente han sido sancionados con destitución y/o inhabilidad

1. La decisión más reciente sobre este asunto fue emitida en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, por medio de la cual la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado colombiano por la violación del artículo 23, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH. Debido a la importancia de esta decisión para resolver el caso sub judice, a continuación, se presenta una síntesis de la sentencia y, posteriormente, se reconstruirá in extenso. Aquí la Corte IDH concluyó que las sanciones impuestas al ex alcalde de Bogotá por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República no cumplieron con los requisitos del artículo 23.2 CADH. Además, la sanción de destitución “constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores”¹⁹².

1. *López Mendoza Vs. Venezuela*. La Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado venezolano “por la violación del derecho a ser elegido, establecido en los artículos 23.1.b y

23.22”, en relación con el artículo 1.1. de la CADH, entre otros. El señor López Mendoza fue inhabilitado como consecuencia de la responsabilidad fiscal declarada por la Contraloría, en atención a hechos ocurridos cuando fue funcionario de la empresa estatal de petróleo (PDVSA) y cuando fue alcalde de Chacao. Luego de la declaración de responsabilidad fiscal, pero poco tiempo antes de la denegación del recurso de anulación presentado por López Mendoza, el Consejo Nacional Electoral reguló la postulación de candidatos para las siguientes elecciones. Dentro de esta regulación, prohibió la postulación de quienes hubieren sido inhabilitados. En consecuencia, el señor López Mendoza no pudo postularse a las siguientes elecciones.

1. La Corte IDH, “refiriéndose específicamente al caso concreto”¹⁹³, concluyó que las sanciones al señor López Mendoza “impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos [sufragio pasivo] por el [artículo 23.1], sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el [artículo 23.2]”¹⁹⁴. Al respecto, la Corte IDH sostuvo que “una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’”. Sin embargo, concluyó que en este caso las sanciones impuestas no cumplieron con los requisitos del artículo 23.2 CADH, “pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’, no hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”¹⁹⁵.

(ii) Casos de funcionarios, distintos a los de elección popular, que han sido sancionados por motivos políticos

1. San Miguel Sosa Vs. Venezuela. En este caso, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado venezolano por “la violación del derecho a la participación política, reconocido en el artículo 23.1.b) y c) de la [CADH]”¹⁹⁶, en relación con el principio de no discriminación previsto por el artículo 1.1 de la CADH. Las víctimas trabajaban en el Consejo Nacional de Fronteras y sus contratos fueron terminados¹⁹⁷, como represalia a su participación en la promoción de un referendo para revocar el mandato presidencial. La Corte IDH concluyó que el acto de firmar la solicitud del referendo “conllevaba intrínsecamente el

ejercicio de un derecho de participación política, previsto en la Constitución venezolana de manera específica y protegido entonces por el artículo 23 de la Convención”¹⁹⁸.

1. Para interpretar el contenido y alcance del artículo 23, la Corte acudió al artículo 29 de la CADH y a la Carta Democrática Interamericana. Respecto de la primera norma sostuvo que es evidente que, las disposiciones convencionales “no pueden interpretarse en el sentido de excluir derechos y garantías ‘que derivan de la forma democrática representativa de gobierno’ (inciso c) [del artículo 23.1] o de ‘limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes’ (inciso b) [del artículo 23.1]”¹⁹⁹. A su vez, afirmó que la Carta Democrática Interamericana es “una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta”²⁰⁰.

1. López Lone y otros Vs. Honduras. Mediante esta sentencia, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado hondureño por la violación del artículo 23, en relación con el artículo 1.1 de la CADH²⁰¹. Esto, por cuanto las víctimas (tres jueces y una magistrada) fueron destituidos por haber participado en manifestaciones ciudadanas en medio de la crisis política y social que atravesaba Honduras. La Corte IDH consideró que “el derecho de defender la democracia, [...] constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión”²⁰².

1. La Corte IDH sostuvo que, en virtud del artículo 23 de la CADH, el Estado “debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”²⁰³. Así mismo, señaló que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la

designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia”²⁰⁴.

1. Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. La Corte IDH declaró responsable al Estado ecuatoriano por “la violación del artículo 8.1 en relación con el artículo 23.1.c y el artículo 1.1 de la Convención Americana, por la afectación arbitraria a la permanencia en el ejercicio de la función judicial y la consecuente afectación a la independencia judicial, en perjuicio de las 27 víctimas del presente caso”²⁰⁵. Esto, por cuanto, como resultado de discutibles acuerdos políticos, el Congreso Nacional ordenó el cese de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia²⁰⁶, pese a no tener competencia para “enjuiciar[los] [...] en caso de que hubieran cometido alguna falta disciplinaria”²⁰⁷, porque “en la nueva Constitución se le había privado de dicha potestad y, además, existía un procedimiento establecido que indicaba el proceso y las causales por las cuales un magistrado podía ser destituido”²⁰⁸.

1. La Corte IDH sostuvo que “cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana”²⁰⁹. Esto, por cuanto “el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial”²¹⁰ y “las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato”²¹¹. (Destacado fuera del original).

(iii) Casos de limitaciones a la posibilidad de postulación electoral, esto es, al derecho a ser elegido

1. Castañeda Gutman Vs. México. El señor Castañeda Gutman solicitó su inscripción como candidato independiente para las elecciones de presidente de México. El Consejo General del Instituto Federal Electoral negó la inscripción, porque la Ley solo permitía la inscripción de candidaturas por parte de los partidos políticos nacionales. Como consecuencia, el señor Castañeda no pudo participar en las elecciones presidenciales. En este caso, los representantes de la víctima alegaron que la regulación mexicana vulneraba el artículo 23.2 CADH, porque la exigencia de presentar candidaturas únicamente por partido político no estaba dentro de las posibilidades previstas en el referido artículo que, para los representantes, eran taxativas, y no enunciativas²¹². La Corte IDH desestimó este argumento, por las siguientes razones:

i. El artículo 23 de la CADH “debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma”²¹³.

i. El artículo 23 de la CADH impone al Estado la obligación positiva de asegurar que los derechos políticos puedan ser ejercidos, para lo cual “la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención”²¹⁴. En consecuencia, “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”²¹⁵.

i. El Derecho Internacional, en general, y la CADH, en particular, no impone a los Estados la adopción un modelo electoral determinado “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la

Convención Americana”²¹⁶. En su lugar, la CADH “establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”²¹⁷.

1. Yatama Vs. Nicaragua. En este caso, la Corte IDH condenó al Estado nicaragüense por la vulneración del artículo 23, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH. Esto, por cuanto la organización indígena Yatama no fue reconocida como partido político regional y, en consecuencia, no pudo participar en las elecciones, porque la Ley solo permitía la participación en elecciones mediante partidos políticos. La Corte IDH concluyó que el Estado había vulnerado los derechos políticos de la organización indígena, porque la legislación para participar en política no preveía una alternativa compatible con las características propias de las comunidades indígenas²¹⁸.

1. Para arribar a esta conclusión, la Corte IDH interpretó el artículo 23 a la luz del artículo 29 de la CADH y la Carta Democrática Interamericana. Así, sostuvo que “[l]a previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos”²¹⁹. En cuanto al artículo 23.2 CADH, la Corte IDH sostuvo que la regulación del ejercicio de los derechos políticos, “debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”²²⁰. De tal suerte que “[l]a restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo”²²¹.

1. Caso Petro Urrego Vs. Colombia

1. Hechos. El 30 de octubre de 2011, Gustavo Petro Urrego fue elegido Alcalde Mayor de

Bogotá. Los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la ciudad vivió la denominada “crisis de recolección de basuras”. En el contexto de dicha crisis, la Procuraduría General de la Nación sancionó al entonces alcalde de Bogotá con destitución del cargo e inhabilidad general para ocupar cargos públicos por el término de 15 años. El señor Petro Urrego presentó diversos recursos en contra de esta decisión. La Procuraduría General de la Nación confirmó su decisión, pero, finalmente, el 15 de noviembre de 2017 el Consejo de Estado declaró la nulidad de las sanciones disciplinarias que habían sido impuestas. De igual forma, fue sancionado por la Contraloría General de la República por el detrimento patrimonial causado por la disminución generalizada de las tarifas del servicio de Transmilenio.

1. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado colombiano por la vulneración del artículo 23 (derechos políticos), en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH, así como el artículo 8 (garantías procesales), en relación con el artículo 1.1. de la CADH. En concreto, la Corte IDH analizó si las sanciones impuestas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación al ex alcalde de Bogotá cumplían con lo previsto por el artículo 23.2 de la CADH. La Corte IDH concluyó que tales sanciones no fueron conformes a dicha norma convencional, porque: (i) la sanción impuesta por la Contraloría General de la República puede tener “el efecto práctico de restringir derechos políticos”²²² y (ii) la destitución e inhabilitación, decretadas por la Procuraduría General de la República, fueron impuestas por un órgano que “no era un ‘juez competente’” y tampoco “hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”²²³.

1. Respecto de la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación, la Corte IDH consideró que el Consejo de Estado colombiano ejerció “un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro”²²⁴. Esto, debido a que el Consejo de Estado “tomó debida consideración de los estándares desarrollados por este Tribunal en relación con los límites a las restricciones permitidas por el artículo 23.2 de la Convención, para así garantizar adecuadamente los

derechos políticos del señor Petro”²²⁵.

1. Para el asunto sub examine es relevante señalar que, en las consideraciones generales de la referida sentencia, la Corte IDH afirmó que el artículo 23.2 de la CADH “no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido”²²⁶.

1. Lo anterior, por tres razones. Primera, el tenor del artículo 23.2 de la CADH solo permite que las sanciones que impliquen restricción para el ejercicio de derechos políticos a elegir y ser elegido procedan “por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal”²²⁷. Segunda, su interpretación teleológica conduce a que “debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales”²²⁸, por lo que el artículo 23.2 determina “criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados”²²⁹. Tercera, dicha conclusión es compatible con el objeto y fin de la CADH, esto es, con la “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”²³⁰ y “la consolidación y protección de un ordenamiento democrático”²³¹; porque permite restringir el ejercicio de derechos políticos según sea necesario en una sociedad democrática y en razón a la protección de los derechos de los demás, la seguridad de todos y el bien común en una sociedad democrática²³².

1. En cuanto a la interpretación teleológica del artículo 23.2 de la CADH, la Corte IDH explicó que, “al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos”²³³, esta norma “tiene por objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados”²³⁴. Lo anterior busca de que “la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”²³⁵.

1. A la luz de las anteriores consideraciones, la Corte IDH concluyó que los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política, relativos a las competencias de la Procuraduría General de la Nación²³⁶, no son violatorias de la CADH, porque “admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador”²³⁷.

1. De igual forma, la Corte IDH sostuvo que las interpretaciones de las facultades disciplinarias por parte de Corte Constitucional “no constituyen un riesgo en sí mismo para el ejercicio de los derechos políticos del señor Petro y, por lo tanto, no constituyen una violación al artículo 23 de la Convención en relación con el artículo 2 del mismo instrumento”²³⁸. Sin embargo, señaló que, en virtud del artículo 2 de la CADH “la interpretación de las normas que disponen las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención y que han sido reiterados en el presente caso”²³⁹.

1. En consecuencia, la Corte IDH ordenó, entre otros, al Estado colombiano “adecuar su ordenamiento interno” de conformidad con las consideraciones previas²⁴⁴. Sin embargo, desestimó algunas de las reparaciones solicitadas por los representantes de la víctima. Así, consideró improcedente “ordenar la adopción de medidas legislativas o de otra índole respecto del procedimiento disciplinario previsto en el Código Disciplinario Único, o respecto al tiempo en que deben ser resueltas las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en Colombia, pues no existen elementos para concluir la existencia de un problema de carácter estructural que amerite la modificación de dicho procedimiento”²⁴⁵.

1. Sentencia del Consejo de Estado. La Sala considera pertinente hacer referencia a la decisión del Consejo de Estado por medio de la cual declaró la nulidad de la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación al señor Petro Urrego, debido a que la Corte IDH constató que el Consejo de Estado efectuó un adecuado control de convencionalidad y “tomó debida consideración de los estándares desarrollados por este Tribunal en relación con los límites a las restricciones permitidas por el artículo 23.2 de la Convención”²⁴⁶.

1. Por medio de sentencia de 15 de noviembre de 2017, la Sala Plena del Consejo de Estado declaró la nulidad de las decisiones de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 y de 13 de enero de 2014, mediante las cuales impuso sanción de destitución e inhabilidad general por 15 años al señor Gustavo Petro Urrego y confirmó esta sanción, respectivamente. El Consejo de Estado concluyó que, a la luz del artículo 23.2 CADH, la Procuraduría General de la Nación carecía de competencia para imponer una sanción que restringiera los derechos políticos del señor Petro Urrego, porque fue elegido popularmente y no fue sancionado por actos de corrupción.

1. Al respecto, el Consejo de Estado sostuvo que el artículo 23 de la CADH pretendió que “las autoridades administrativas no ostentaran [...] poder [...] para contrariar la voluntad popular y mancillar los derechos políticos de sus contradictores y opositores”²⁴⁷. Esta facultad para limitar derechos políticos solo la tiene el “poder judicial y, particularmente [los] jueces, con autonomía y capacidad para dicar (sic) el derecho de manera imparcial, como lo eran los jueces penales en las golpeadas repúblicas [al momento de redactar la CADH]”²⁴⁸.

1. En este sentido, el Consejo de Estado advirtió que “las circunstancias históricas y políticas del Estado Colombiano han cambiado, la democracia se ha robustecido y el Estado de Derecho ha echado raíces al amparo de una forma de estado social y democrática”²⁴⁹. Por

lo que, en la actualidad, “es dable establecer que, a la luz del artículo 23 convencional, solo los jueces de la República resultan competentes para imponer las sanciones que impliquen la destitución y la inhabilidad general de derechos políticos cuando quiera que estas provengan de acciones u omisiones que, no obstante ser contrarias a derecho, no constituyan casos de corrupción”²⁵⁰.

1. El Consejo de Estado aclaró que la anterior interpretación no implica que el artículo 23 CADH prohíba “instituciones que están previstas en el ordenamiento interno colombiano, tanto a nivel constitucional como legal, como es la pérdida de la investidura de los miembros de corporaciones públicas elegidos popularmente, de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. Esto, por cuanto es “una sanción declarada por una autoridad de naturaleza judicial, con la garantía del debido proceso y que restringe, de manera legítima, los derechos políticos de los elegidos popularmente y que, además, responde a los criterios de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, tal como lo ha señalado la Corte IDH”²⁵¹.

1. En suma, el Consejo de Estado concluyó que el artículo 23 de la CADH no debe interpretarse de forma literal, porque esta hermenéutica no responde a las características actuales del ordenamiento jurídico colombiano, en el cual los procesos ante autoridades judiciales, aunque no sean de naturaleza penal, ofrecen el pleno de garantías del debido proceso. Sin embargo, sostuvo que la Procuraduría General de la Nación, en tanto autoridad administrativa, no tiene competencia para imponer sanciones a los funcionarios elegidos popularmente por conductas que no constituyen actos de corrupción.

1. Asunto sub examine

1. Delimitación del asunto objeto de control y metodología. La Sala Plena debe determinar si las inhabilidades para ser elegido alcalde, gobernador, concejal o diputado, previstas por las

normas demandadas, desconocen lo dispuesto por el artículo 23.2 de la CADH y lo ordenado por la Corte IDH en la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia, a la luz del artículo 93 de la Constitución Política. Para resolver este asunto, la Sala (i) identificará el valor jurídico de la CADH y de la jurisprudencia interamericana en el ordenamiento jurídico colombiano, (ii) determinará el alcance de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, (iii) delimitará el contenido y alcance del artículo 23.2 de la CADH, (iv) se referirá al margen de apreciación del Estado colombiano en el asunto sub judice y (iv) analizará las normas demandadas.

1. Valor jurídico de la CADH y de la jurisprudencia interamericana

1. Valor jurídico de la CADH. Como se explicó, la jurisprudencia constitucional ha sido constante al señalar que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto²⁵², en tanto satisface los requisitos del artículo 93 constitucional. En consecuencia, la CADH tiene rango constitucional y sus disposiciones sirven de parámetro de constitucionalidad para analizar la validez de las normas infra constitucionales y, además, es criterio hermenéutico de las normas constitucionales. Así, queda descartada cualquier aproximación o decisión que implique otorgar rango supra constitucional a la CADH. Por ende, la CADH no puede ser usada como parámetro de validez, directo y exclusivo, de la normativa nacional. Por el contrario, las disposiciones convencionales deben ser interpretadas de manera sistemática con las demás normas que integran el bloque de constitucionalidad y en armonía con lo previsto por la Constitución Política. Esto, sin perjuicio del deber del Estado colombiano de cumplir sus obligaciones sobre derechos humanos contenidas en la CADH.

1. Valor jurídico de la jurisprudencia interamericana. El valor jurídico de las decisiones de la Corte IDH varían según hubieren sido emitidas en contra de Colombia o de otro Estado. En el primer escenario, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 68.1 de la CADH, según el cual “[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en

todo caso en que sean partes”. Por tanto, en principio, Colombia debe cumplir con lo ordenado por la Corte IDH en una sentencia dictada en su contra. Por el contrario, las sentencias de la Corte IDH en contra de otros Estados no son vinculantes para Colombia. Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que estas decisiones tienen un importante valor hermenéutico respecto del contenido y alcance de la CADH y que, incluso, puede llegar a desvirtuar la cosa juzgada constitucional siempre que cumpla con los requisitos de la jurisprudencia constitucional²⁵³.

1. Alcance de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia

1. La sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia no es un precedente para el asunto sub judice, pero sí un antecedente jurisprudencial relevante. Mediante la referida sentencia, la Corte IDH resolvió un caso distinto fáctica y jurídicamente al actual²⁵⁴. En primer lugar, la decisión de la Corte IDH correspondió al caso concreto de las sanciones impuestas de destitución e inhabilitación al ex alcalde de Bogotá, por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. En segundo lugar, aunque la Corte IDH expuso algunas consideraciones sobre la convencionalidad de ciertas normas internas²⁵⁵, no se pronunció sobre las disposiciones demandadas, en particular, ni respecto de las inhabilidades por pérdida de la investidura y exclusión del ejercicio de la profesión, en general, como tampoco respecto de inhabilidades previstas directamente por el legislador. No obstante, la Sala considera que, pese a que la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia no es parámetro de constitucionalidad ni constituye un precedente para el asunto sub examine, sí es un antecedente jurisprudencial relevante porque: (i) fue emitida en contra de Colombia y, por tanto, es vinculante y (ii) contiene la interpretación de la Corte IDH sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH, en relación con el caso concreto resuelto y a la luz de algunas normas nacionales.

1. Regla de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia. Habida cuenta de las particularidades de la referida sentencia, antes señaladas, la regla que surge clara de

la ratio decidendi de dicha decisión es que las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos y, en particular, no tienen competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente.

1. Contenido y alcance del artículo 23.2 de la CADH. El artículo 23.2 de la CADH prevé que el legislador puede “reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el [primer] inciso”. También, dispone que tal regulación podrá hacerse, “exclusivamente”, “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Como se expuso en las consideraciones previas (ff.jj.115 a 157), en los últimos años, la discusión ha girado en torno a si el aparte final del artículo 23.2 debe interpretarse de forma literal o no. Sin embargo, la Sala destaca que la referida disposición convencional también permite que los Estados, mediante ley, limiten el ejercicio de los derechos políticos en atención a condiciones propias de la persona, tales como, la edad, la nacionalidad o la capacidad, sin que sea necesario que previamente hubiere sido sancionado por determinada autoridad nacional.

1. En este sentido, el artículo 23.2 de la CADH permite que el legislador nacional imponga restricciones que operan de manera autónoma, por ministerio de la ley, incluso, sin que estén condicionadas a la existencia de una sanción previa. Así, por ejemplo, el ordenamiento jurídico colombiano prevé distintas inhabilidades que limitan el ejercicio de derechos políticos, entre otros, con el objetivo de “preservar la pulcritud de la administración pública, garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios, comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficacia de la Administración”²⁵⁶.

1. Ahora bien, en el asunto sub examine, las normas demandadas prevén inhabilidades que operan por ministerio de la ley, pero tienen como presupuesto la existencia de una sanción

previa. Así las cosas, el debate sobre el contenido y alcance de la expresión “o condena, por juez competente, en proceso penal” es pertinente para el presente asunto, así como la autorización de la CADH para que los Estados impongan limitaciones a los derechos políticos que operan por ministerio de la ley en atención a criterios como la capacidad civil.

1. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala concluye que el artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones.

1. Primera, la Corte IDH descartó que el artículo 23.2 de la CADH dispusiera un listado taxativo de las posibles limitaciones a los derechos políticos²⁵⁷. Por el contrario, dicho artículo “establece lineamientos generales” que permiten a los Estados regular los derechos políticos “de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales”²⁵⁸; para lo cual “[l]a restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo”²⁵⁹. Segunda, el artículo 23.2 de la CADH busca evitar (i) que la limitación de los derechos políticos “quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”²⁶⁰ y (ii) la “discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos”²⁶¹.

1. Tercera, en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH reconoció que el Consejo de Estado hizo un adecuado control de convencionalidad y acogió la interpretación que la Corte IDH ha hecho del referido artículo convencional²⁶², según la cual solo los jueces pueden limitar los derechos políticos, por cuanto son autoridades independientes y sus

procesos brindan las garantías del debido proceso. Cuarta, en la sentencia *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH determinó que las sanciones impuestas al exalcalde vulneraron sus derechos políticos y garantías procesales, porque (i) desconocieron el principio de jurisdiccionalidad²⁶³, debido a que fueron emitidas por autoridades administrativas, que no por juez competente y (ii) no fueron el producto de un proceso “en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”²⁶⁴. Quinta, en dicha sentencia, la Corte IDH destacó que el artículo 23.2 de la CADH busca evitar que las restricciones a los derechos políticos dependan de la voluntad del gobierno de turno.

1. Sexta, la Constitución Política admite expresamente la limitación de derechos políticos con fundamento en decisiones de autoridades judiciales que no pertenecen a la especialidad penal. En concreto, el artículo 179.4 dispone que “[n]o podrán ser congresistas: [...] [q]uienes hayan perdido la investidura de congresista” que, de acuerdo con el artículo 184, “será decretada por el Consejo de Estado”. Séptima, por medio de las inhabilidades que operan por ministerio de la ley, el Estado colombiano puede garantizar el cumplimiento de principios constitucionales como la moralidad administrativa y, en general, la probidad de los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular (ff.jj. 45 a 53).

1. Compatibilidad con el objeto y fin de la CADH. La Sala destaca que la posibilidad de que los Estados prevean limitaciones a derechos políticos que operan por ministerio de la ley y que buscan asegurar la idoneidad de los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular, así como la interpretación según la cual el artículo 23.2 de la CADH admite que los jueces impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso, es compatible con el objeto y fin de la CADH, esto es, con la “protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático”²⁶⁵.

1. Esto es así debido a que, de un lado, las restricciones son impuestas directamente por el

legislador para materializar fines constitucionalmente importantes y, de otro lado, los jueces (i) no son nombrados por el “gobernante de turno”, (ii) son independientes y autónomos para ejercer sus funciones y (iii) deben asegurar el respeto de las garantías del debido proceso. En estos dos escenarios se garantiza el principio de legalidad, en virtud del cual solo son procedentes las restricciones a derechos políticos que han sido previstas por el legislador, garantizan que solo tengan lugar las restricciones a los derechos políticos “necesari[as] en una sociedad democrática”²⁶⁶.

1. Principio pro personae. La Corte ha sostenido que, con fundamento en este principio²⁶⁷, “el juez debe aplicar siempre la norma o interpretación que resulte más favorable para la protección de los derechos en juego”²⁶⁸. Por tanto, habida cuenta las consideraciones previas, la Sala considera que la referida interpretación, también es compatible con el principio pro personae, debido a que permite al Estado implementar medidas para proteger la moralidad administrativa y asegurar la idoneidad de quienes son elegidos para desempeñar cargos públicos que no comprometen la libertad personal de quien es objeto de cuestionamiento, pero que, al mismo tiempo, brinden las garantías básicas del debido proceso y el principio de legalidad.

1. Margen de apreciación del Estado colombiano

1. Margen de apreciación estatal. Como se expuso (ff.jj. 122 a 123), el margen de apreciación estatal o nacional corresponde al “ámbito de deferencia que los órganos internacionales reconocen a las instituciones nacionales para cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos”²⁶⁹. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el bloque de constitucionalidad exige que la CADH sea interpretada “en clave de las lógicas evolutivas de los contextos constitucionales locales, del margen de apreciación nacional y de las necesidades cambiantes de las sociedades”²⁷⁰. De tal suerte que el contenido normativo de las disposiciones convencionales debe concretarse “en atención a los contextos constitucionales internos, las necesidades jurídicas y sociales de las comunidades locales y al margen de apreciación nacional”²⁷¹. Esta deferencia “no implica de ninguna manera la aplicación arbitraria de los contenidos de las obligaciones internacionales y la imposición de

restricciones injustificadas a los derechos”²⁷².

1. Así las cosas, los Estados tienen margen de apreciación para definir cómo implementan en sus ordenamientos internos las normas convencionales y los estándares sobre derechos humanos formulados por la Corte IDH. Sin embargo, la Sala advierte que el alcance del margen de apreciación no siempre es el mismo, sino que varía en función de (i) la existencia o no de una regla convención o estándar interamericano en el que se subsuma el caso o asunto a resolver y (ii) de si, en el caso del estándar, este fue formulado por la Corte IDH en una sentencia en la que Colombia fue parte o no. Si Colombia no fue parte de la sentencia, tiene un margen de apreciación más amplio debido a que el estándar fue formulado en atención a un contexto fáctico y jurídico que no le es propio. Por el contrario, si Colombia fue parte de la sentencia, tiene un margen de apreciación reducido, porque (i) tiene la obligación convencional expresa de cumplir con las sentencias emitidas en su contra y (ii) el estándar ha debido ser formulado en atención al contexto fáctico y jurídico propio.

1. Alcance del margen de apreciación en el asunto sub examine. En este caso, la Sala considera que el margen de apreciación del Estado colombiano es intermedio, porque existe un estándar formulado por la Corte IDH en una sentencia en su contra, pero el supuesto analizado en esta ocasión no se subsume en dicho estándar. En efecto, como se explicó, la Corte IDH en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia* no analizó la inhabilidad derivada de la pérdida de la investidura o de la exclusión del ejercicio de la profesión, ni tampoco se pronunció sobre las inhabilidades que operan por ministerio de la ley, y no de una sanción. En su lugar, la Corte IDH se limitó a indicar que, en general, las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que limiten derechos políticos, en razón a su naturaleza no judicial y, en particular, no pueden hacerlo respecto de funcionarios públicos elegidos popularmente.

1. Análisis de las normas demandadas

1. Como se expuso en el acápite de antecedentes, el ciudadano Gonzalo Andrés Ramos Ramírez presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43.1 y 95.1 (parcial) de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 (parcial) de la Ley 617 de 2000. La Sala advierte que los artículos 95 y 43 de la Ley 136 de 1994 fueron subrogados de manera expresa por los artículos 37 y 40 de la Ley 617 de 2000, respectivamente, y, en todo caso, se trata de disposiciones que comparten el mismo contenido normativo. Tras esta precisión, la Sala procede a analizar la constitucionalidad de las normas demandadas.

1. Contenido de las normas demandadas. Todas las disposiciones demandadas tienen en común que prevén la inhabilidad para ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado, para quienes (i) hubieren perdido la investidura de congresista, de diputado o de concejal o (ii) hubieren sido excluidos del ejercicio de una profesión. La Sala advierte que la restricción de los derechos políticos que cuestiona el demandante se deriva de la inhabilidad instituida por el legislador, la cual tiene como presupuesto que el ciudadano hubiere perdido la investidura o hubiere sido excluido del ejercicio de una profesión. En tales términos, las normas acusadas prevén inhabilidades que operan por ministerio de la ley, es decir, no son sancionatorias²⁷³, sino inhabilidades por consecuencia.

1. Así, en virtud de las normas demandadas, las sanciones de pérdida de investidura y de exclusión del ejercicio de la profesión tienen el efecto práctico de limitar los derechos políticos, porque, por mandato del legislador, implican la inhabilidad para ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado²⁷⁴. Por tanto, la Sala debe verificar si los supuestos en los que operan las inhabilidades previstas por las normas demandadas satisfacen los requisitos que, de acuerdo con la interpretación sistemática y armónica, se derivan del artículo 23.2 de la CADH.

1. Como se concluyó (f.j. 166), a la luz del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la CP),

así como de la jurisprudencia interamericana, el artículo 23.2 de la CADH debe interpretarse en el sentido de que permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso; sin que esto implique, en modo alguno, analizar la constitucionalidad de las normas que regulan tales procesos. Pero prohíbe que tales restricciones sean impuestas por autoridades administrativas.

1. La inhabilidad para ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado por haber perdido la investidura es constitucional. La Sala considera que la inhabilidad prevista por el legislador para ser elegido popularmente por haber perdido la investidura se ajusta al artículo 93 de la Constitución Política y, además, es compatible con el artículo 23.2 de la CADH. En efecto, la Sala constata que se trata de una inhabilidad que opera por ministerio de la ley, cuando, previamente, un funcionario ha sido sancionado con pérdida de investidura, la cual es decretada por autoridad judicial, como resultado de un proceso judicial que ofrece el pleno de garantías procesales al servidor enjuiciado.

1. En primer lugar, la pérdida de investidura solo puede ser declarada por autoridad judicial y, por ende, está amparada por la autonomía e independencia propias de este tipo de decisiones. En el caso de la pérdida de investidura de congresista, por mandato constitucional, esta debe ser declarada por el Consejo de Estado (artículo 184 de la CP). La Ley 1881 de 2018 (artículo 2) dispuso que el conocimiento de la acción de pérdida de investidura de congresista corresponde, en primera instancia, a las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado y, en segunda instancia, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Por su parte, la Ley 617 de 2000 (artículo 48) dispuso que el conocimiento de la acción de pérdida de investidura de concejales y diputados corresponde, en primera instancia, al tribunal administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento y, en segunda instancia, al Consejo de Estado.

1. En segundo lugar, el proceso de pérdida de investidura reviste todas las garantías del debido proceso. En efecto, se trata de “un juicio de responsabilidad subjetiva”²⁷⁵ con dos instancias, en cuyo “trámite deben observarse cuidadosamente las garantías procesales y, en especial, aquellas propias del proceso sancionatorio”²⁷⁶. Sobre este último punto, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han insistido en que, habida cuenta su carácter sancionatorio, en el proceso de pérdida de investidura deben observarse “los principios y reglas derivados del debido proceso (art. 29 C.P.), sobre todo porque este materializa el ius puniendi del Estado”²⁷⁷; dentro de las cuales se encuentran²⁷⁸: (i) los principios de legalidad, favorabilidad y non bis in idem; (ii) la garantía del juez competente; y (iii) el derecho de defensa, que incluye la controversia probatoria plena²⁷⁹.

1. Por último, la Sala considera que la inhabilidad para ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado para quienes hubieren perdido la investidura es compatible con el objeto y fin de la CADH²⁸⁰, debido a que es una restricción a derechos humanos admisible en una sociedad democrática. Sobre el particular, la Corte IDH ha sostenido que la regulación del ejercicio de los derechos políticos, “debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”²⁸¹.

1. Primero, esta inhabilidad persigue fines compatibles con la democracia, tales como (i) proteger “la confianza depositada por los electores”²⁸², (ii) garantizar el adecuado y correcto ejercicio de funciones públicas²⁸³, así como (iii) contribuir al “cumplimiento de los principios que guían la función administrativa”²⁸⁴, entre otros. Segundo, la medida respeta el principio de legalidad, porque se trata de una inhabilidad prevista por la ley que opera únicamente por las causales dispuestas, previamente, por el legislador.

1. Tercero, la inhabilidad en cuestión es necesaria, debido a que no existe otro mecanismo igualmente idóneo para lograr los fines propuestos, pero menos lesivo de los derechos del ciudadano sobre el cual recae la inhabilidad. Esto es así, porque, de un lado, las normas demandadas aseguran que la declaración de pérdida de investidura tenga siempre un efecto

práctico y, así, sirva a los fines señalados²⁸⁵. De otro lado, la alternativa por la que optó el legislador es menos lesiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos que la limitación de derechos políticos solo por condena de juez en proceso penal, porque permite resguardar a la administración pública de quienes ya han defraudado la confianza de los electores y han infringido la ley, sin exigir una sanción previa, puesto que, en ese escenario, además de limitar el sufragio pasivo, se restringiría la libertad personal.

1. Cuarto, la medida es proporcionada, porque sus beneficios son mayores, debido a los fines constitucionales a los que sirve, que el impacto sobre los derechos del ciudadano sobre el que recae la inhabilidad. Además, esta restricción opera únicamente previa condena judicial, resultado de un proceso con todas las garantías procesales antes señaladas. Por último, la medida no es discriminatoria, porque la aplicación de la inhabilidad objeto de análisis no depende de las condiciones personales ni tampoco queda al arbitrio de la administración electoral, por el contrario, tiene como presupuesto un hecho objetivo: haber perdido la investidura por orden judicial.

1. La inhabilidad por haber sido excluido del ejercicio de la profesión es constitucional. En primer lugar, la Sala reitera que, las normas demandadas prevén una inhabilidad que opera por ministerio de la ley. Es decir, ni la Comisión de Disciplina Judicial ni los tribunales de ética, consejos profesionales y similares tienen la facultad de restringir directamente derechos políticos, en su lugar, el legislador decidió limitar la posibilidad de aspirar a ciertos cargos de elección popular a los ciudadanos que han sido sancionados con la exclusión del ejercicio de la profesión. Esto, debido a que, por mandato del legislador, tiene como consecuencia la inhabilidad para aspirar a cargos de elección popular (alcalde, concejal, gobernador y diputado).

1. En segundo lugar, la Sala considera que la mencionada inhabilidad se ajusta al artículo 93 de la Constitución Política y al artículo 23.2 de la CADH. De un lado, la inhabilidad en cuestión se enmarca en la posibilidad prevista por el artículo 23.2 de la CADH para que los Estados,

por medio de la ley, impongan restricciones a derechos políticos por distintos criterios. De otro lado, la inhabilidad derivada de haber sido sancionado con la exclusión del ejercicio de la profesión busca garantizar la idoneidad y probidad de quienes se postulan a ciertos cargos de elección popular, habida cuenta de que dicha sanción es la más severa y está reservada para las infracciones éticas más graves.

1. De igual forma, la Sala considera que la inhabilidad para ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado para quienes hubieren sido excluidos del ejercicio de una profesión es compatible con el objeto y fin de la CADH²⁸⁶, porque: (i) dicha sanción está prevista únicamente para las más graves infracciones a los códigos de ética profesional; (ii) la imposición de esta sanción no depende del gobernante de turno, por cuanto, en su mayoría, es producto de la decisión de autoridades autorregulatorias y (iii) responde a la probidad del ciudadano por su comportamiento en sociedad como profesional.

1. Así mismo, la inhabilidad que estableció el legislador para quienes sean excluidos del ejercicio de una profesión es una restricción a derechos humanos admisible en una sociedad democrática. Esto, por cuanto consiste en una regulación legal que respeta “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”²⁸⁷.

1. Primero, esta inhabilidad busca que los funcionarios de elección popular “sean personas de intachable conducta individual, social y profesional, de modo que generen un alto grado de confianza y legitimidad en el ejercicio de las delicadas labores públicas que se les confían”²⁸⁸. En esta medida, persigue fines compatibles con la democracia tales como (i) “preservar la pulcritud de la administración pública”²⁸⁹ y (ii) “garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar”²⁹⁰. Por tanto, protege la función pública y la moralidad administrativa en procura de garantizar la calidad ética y moral de quienes participan en política y ejercen cargos públicos; elemento que contribuye al fortalecimiento de la democracia.

1. Segundo, la medida respeta el principio de legalidad, porque se trata de una inhabilidad prevista por la ley que opera únicamente por las causales dispuestas, previamente, por el legislador. Tercero, la inhabilidad en cuestión es necesaria, debido a que no existe otro mecanismo igualmente idóneo para lograr los fines propuestos, pero menos lesivo de los derechos del ciudadano sobre el cual recae la inhabilidad. En efecto, esta inhabilidad garantiza la idoneidad, así como la correcta conducta social y profesional de quien aspira a ser elegido popularmente como alcalde, gobernador, concejal o diputado. Por el contrario, como se explicó, la imposición de inhabilidades o restricciones a los derechos políticos para asegurar la idoneidad de los funcionarios con fundamento en sanciones penales resultan más gravosas para los ciudadanos, por cuanto implican la restricción a la libertad personal.

1. Cuarto, la medida es proporcionada, debido a que reporta mayores beneficios en atención a los fines constitucionales a los que sirve, frente al impacto que tiene sobre el derecho político a ser elegido de los ciudadanos que han sido excluidos del ejercicio de una profesión. Al respecto, la Sala reitera que la inhabilidad en cuestión opera únicamente respecto de aquellos profesionales que han cometido infracciones graves a los códigos de ética de las profesiones que prevén este tipo de sanción. Además, la referida sanción es producto de un procedimiento en el que, por mandato constitucional²⁹¹, debe respetarse el debido proceso. Finalmente, no se trata de una medida discriminatoria, pues tiene como presupuesto una situación objetiva, cuya verificación no depende de ninguna autoridad encargada de controlar el proceso electoral.

1. Por lo anterior, la exclusión del ejercicio de la profesión como inhabilidad para ser elegido alcalde, concejal, diputado o gobernador, según lo contemplan las normas parcialmente demandadas, es acorde con el artículo 93 de la Constitución Política y el artículo 23.2 de la CADH.

1. Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra 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 la profesión”, referida a dos causales de inhabilidad para ser elegido concejal, alcalde, diputado o gobernador, que están contenidas en varias disposiciones de las leyes 136 de 1994 (arts. 43.1 y 95.1, subrogados por los artículos 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000) y 617 de 2000 (arts. 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1). Lo anterior, por su presunta vulneración de los artículos 23.2 de la CADH y 93 de la Constitución Política.

1. A juicio del demandante, estas causales de inhabilidad son limitaciones a los derechos políticos que no están previstas en el artículo 23.2 de la CADH, según el cual, el ejercicio de estos derechos puede ser reglamentado “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Este argumento fue soportado en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, donde, al parecer del actor, la Corte IDH precisó el alcance de la norma convencional y sostuvo que las limitaciones a los derechos políticos debían ser únicamente frente a los temas allí contemplados. Adicionalmente, la demanda justificó el uso de la CADH como parámetro de control normativo por su integración al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior.

1. Al analizar el fondo del asunto, la Corte precisó que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, pero no constituye un parámetro autónomo y autosuficiente de validez de la normativa nacional. Así mismo, advirtió que, en virtud del artículo 68.1 de la CADH, Colombia debe cumplir con las sentencias de la Corte IDH emitidas en su contra, mientras que aquellas dictadas en contra de otros Estados tienen un valor hermenéutico importante respecto del contenido y alcance de la CADH. En este sentido, la Corte analizó la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia* y concluyó que no constituye un precedente para el análisis las normas demandadas, porque en dicha sentencia la Corte IDH se pronunció sobre una situación jurídica y fáctica diferente a la actual. Sin embargo, precisó que la

interpretación que allí hace la Corte IDH del 23.2 de la CADH, sí representa un antecedente jurisprudencial relevante. Asimismo, señaló que la regla que se extrae de la mencionada sentencia es que las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos y, concretamente, no son competentes para sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente.

1. A partir de una interpretación sistemática de la CADH, y armónica entre esta y la Constitución Política de Colombia, así como en atención a la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia, la Sala concluyó que el artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que tales restricciones sean impuestas por autoridades administrativas.

1. De igual modo, la Sala determinó que las inhabilidades demandadas operan por ministerio de la ley y operan como consecuencia de que previamente el ciudadano hubiere sido sancionado con pérdida de investidura o con exclusión del ejercicio de la profesión. Para determinar si dichas inhabilidades tienen como presupuesto sanciones impuestas por autoridades judiciales y, de ser así, si son el resultado de procesos que brindan las garantías propias del debido proceso, la Sala procedió a analizar por separado las inhabilidades acusadas de inconstitucionales.

1. La Corte concluyó que las inhabilidades para ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado por haber perdido la investidura o haber sido excluido del ejercicio de una profesión, previstas por las normas demandadas, no desconocen los artículos 93 de la Constitución Política ni 23.2 de la CADH. Esto, por cuanto son inhabilidades que operan por ministerio de la ley y persiguen fines constitucionalmente importantes, de tal suerte que son compatibles con el objeto y fin de la CADH. Respecto de la inhabilidad por la pérdida de

investidura, la Corte destacó que esta sanción es decretada por autoridad judicial perteneciente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el marco de un procedimiento que está revestido de reglas y principios que garantizan el debido proceso. En cuanto a la inhabilidad por exclusión del ejercicio de la profesión, la Corte resaltó que esta sanción es la más severa, está reservada para las infracciones éticas más graves.

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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 1994²⁹², y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000, por el cargo analizado en la presente sentencia.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER Y LOS
MAGISTRADOS

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Y ALBERTO ROJAS RÍOS

INHABILIDAD PARA SER ELEGIDO POPULARMENTE POR EXCLUSION DEL EJERCICIO DE LA PROFESION-Solo aplica a abogados (Salvamento parcial de voto)

(...) 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 procedimiento 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.

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia (Salvamento parcial de voto)

(...) En consecuencia, consideramos que la Corte ha debido condicionar la exequibilidad de la expresión “o excluido del ejercicio de una profesión” 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; por cuanto solo los procesos disciplinarios en contra de los profesionales del derecho son adelantados por autoridades judiciales y, además, aseguran las garantías del debido proceso.

Referencia: Salvamento parcial de voto de la Sentencia C-146 de 2021

Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger

1. Con nuestro acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribimos este salvamento parcial de voto en relación con la providencia de la referencia. El motivo de la discrepancia radica en que, a diferencia de la mayoría de la Sala Plena, consideramos 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.

2. Esta conclusión se fundamenta, principalmente, en las siguientes razones. Primera, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el contenido y el alcance del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y, en particular, de la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia, es contrario a la CADH 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.

3. 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 procedimiento 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.

4. 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, tengan 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.

En los anteriores términos dejamos expresadas las razones de nuestra discrepancia.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-146/21

1. Con el acostumbrado y debido respeto por las determinaciones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, preciso algunos de mis argumentos y presento las razones de mi disenso en relación con la Sentencia C-146 de 2021. Se trata de la decisión de declarar exequibles dos tipos de normas establecidas tanto en la Ley 136 de 1994 (artículos 43.1 y 95.1) como en la Ley 617 de 2000 (artículos 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1).

1. Por una parte, el tribunal avaló la inhabilidad para ser inscrito como candidato a alcalde, gobernador, concejal o diputado que deriva del hecho de haber perdido la investidura como congresista, diputado o concejal. En segundo lugar, se declaró exequible una inhabilidad para ser candidato a los mismos cargos cuando la persona que pretende ser candidata ha sido excluida del ejercicio de una profesión. En relación con la primera decisión presentaré una aclaración de voto (secciones 1 y 2) mientras que formularé un salvamento de voto respecto de la segunda determinación (sección 3).

1. El eje de mi aclaración se basa en una serie de precisiones sobre el rol de la Corte Constitucional en contextos de constitucionalismo multinivel y pluralismo constitucional. En ese ámbito, considero que este tribunal es un actor fundamental de un diálogo judicial igualitario que se desarrolla a partir de una serie de premisas y bajo unos instrumentos determinados. De allí que considere que la sentencia aprobada por la Sala Plena no es precisa cuando se refiere al control de convencionalidad, a los conceptos de supremacía constitucional, al bloque de constitucionalidad y a los efectos de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso *Petro vs. Colombia*.

1. Por su parte, el eje de mi disenso es la profunda convicción de que la limitación de los derechos políticos mediante sanciones requiere una reserva judicial, que ciertamente puede ser matizada pero que en todo caso involucre –siempre—la presencia de un juez. Esta es la única forma de honrar los derechos tanto de los electores como de los elegidos. Por esa razón, el único proceso de exclusión de una profesión que puede causar la limitación de los derechos políticos es el que realiza una autoridad judicial y con un estándar satisfactorio de garantías judiciales en los términos del artículo 29 de la Constitución y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH). A diferencia de lo resuelto por la Sala Plena en el caso concreto, mi conclusión es que solo la exclusión de la profesión de abogado cumplía con ese estándar constitucional e interamericano.

1. Como advertiré al final tanto de mi aclaración como de mi salvamento de voto, entiendo el papel de la Corte Constitucional como un poder encargado de armonizar el derecho internacional de los derechos humanos con el derecho interno. Desde luego, esa armonización debe estar orientada por el principio de mayor protección al ser humano (pro persona) y dejar de lado toda reivindicación basada en el concepto caduco de la soberanía estatal, en apelaciones carentes de fundamento técnico al margen de apreciación, en referencias inadecuadas al principio de jerarquía o en el desconocimiento directo de la obligación internacional de realizar el control de convencionalidad.

1. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional interno: coordinación en lugar de supremacías y, sobre todo, armonización a favor de la protección del ser humano

1. En primer lugar, considero necesario reiterar que la tesis del bloque de constitucionalidad ha sido fundamental para articular el derecho internacional de los derechos humanos con el derecho interno. Ello ha permitido la armonización de los estándares internacionales y constitucionales de protección de los derechos humanos. De manera que coincido con la decisión de la Sala Plena (párrafo 92) que afirma que las normas que integran el bloque son

parámetro de constitucionalidad. En efecto, esas normas se encuentran dentro de la Constitución y en el mismo nivel de la Constitución. De manera que no es cierto, como afirma la propia sentencia (párrafo 95), que las normas del derecho internacional de los derechos humanos incorporadas al bloque solo sirven para interpretar la Constitución, pero no para juzgar la validez de la legislación nacional.

1. En este punto, el problema fundamental de toda la argumentación de la Sala Plena es que asume la prevalencia eventual de una norma del derecho internacional de los derechos humanos como una especie de supremacía del derecho internacional frente a la Constitución. De allí que constantemente se insista en que no existen normas supraconstitucionales (i.e. párrafo 96). Sin embargo, debo reiterar que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno no se rigen por el principio de jerarquía y que la supremacía constitucional (que incluye a las normas del bloque de constitucionalidad) opera con toda su fuerza para comprender la relación entre la Constitución y las demás normas (leyes, decretos, actos administrativos o contratos) del ordenamiento interno.

1. La prevalencia de una norma del derecho internacional de los derechos humanos en un caso concreto puede obedecer a que esta incorpora un estándar de protección del ser humano que es mucho más amplio que el estándar constitucional. Esa prevalencia viene ordenada por el principio pro persona y no implica supremacía del derecho internacional, ni pone en cuestión la supremacía de la Constitución frente a las demás normas internas. Asimismo, todas las normas que fungen como parámetro de control de constitucionalidad (y las normas del derecho internacional de los derechos humanos integradas al bloque lo son) son autosuficientes como parámetro de la (in)validez de las leyes nacionales. De manera que, debo reiterar, con base en normas del derecho internacional de los derechos humanos, este tribunal puede declarar la invalidez de una norma nacional y, con ello, realizar la respectiva armonización de ambos sistemas o el control de constitucionalidad/convencionalidad.

1. Desde luego, del hecho de que las normas del derecho internacional de los derechos humanos funjan como parámetro efectivo de control de validez de las leyes no se infiere su carácter supraconstitucional. Por el contrario, se ratifica su condición de normas constitucionales integradas a la Constitución mediante el bloque de constitucionalidad. La Sala Plena ha debido indicar que la única forma para que una norma nacional incompatible con la CADH (tal y como esta ha sido interpretada por la Corte IDH) prevalezca es cuando aquella establece un estándar de protección de los derechos humanos mucho más amplio o garantista. En esos casos, como ya indiqué, opera el principio pro persona a favor del estándar constitucional.

1. En segundo lugar, la decisión de la Sala Plena indica que el “valor hermenéutico de la jurisprudencia interamericana depende, en gran medida, de que sea uniforme, reiterada y compatible con la Constitución Política” (párrafo 98). Este criterio recuerda las normas de interpretación civil de la jurisprudencia establecidas a finales del siglo xix. Es estas se exigía que una decisión fuera reiterada un número singular de ocasiones para que constituyera un criterio hermenéutico relevante. Casi dos siglos después, nuestro ordenamiento jurídico ha avanzado en la comprensión adecuada de un sistema de precedentes. En este se incluyen decisiones singulares que fundan un precedente, sentencias que lo reiteran, providencias individuales que distinguen o exceptúan (*distinguishing*) y decisiones singulares que lo modifican (*overruling*).

1. El esquema de precedentes del Sistema Interamericano (y en buena medida el de nuestra Corte Constitucional) no requiere de la reiteración. Una sola decisión (sentencia u opinión consultiva) de la Corte IDH constituye una interpretación de la CADH que vincula a los Estados parte de ese tratado internacional. Asimismo, el hecho de que la jurisprudencia de la Corte IDH sea incompatible o contradictoria con la jurisprudencia de un tribunal nacional no desdice de su carácter obligatorio para los Estados parte de la CADH, cuando el respectivo Estado ha sido condenado, y en todo caso de su consideración necesaria en el respectivo control.

1. La exigencia de la reiteración vincula a la Corte Constitucional con un modelo superado de soberanía nacional, elimina las posibilidades de diálogo con la jurisprudencia interamericana y expone al Estado a la responsabilidad internacional.

1. El control de convencionalidad ¿opción u obligación?

1. Considero que la distinción entre el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad realizada en la sentencia parte de unas premisas erradas que afectan las conclusiones. Por ejemplo, la Sala Plena indica que el control de convencionalidad se basa en la supremacía convencional mientras que el bloque de constitucionalidad se basa en la supremacía constitucional. Vistas las cosas de esa manera, parece lógico que nuestra Corte Constitucional deba respaldar al bloque de constitucionalidad y rechazar el control de convencionalidad. Afortunadamente, ambas afirmaciones no son correctas porque vuelven, como ya indiqué, sobre un criterio errado de comprensión de las relaciones entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional. Como se ha advertido, la relación es menos bélica y se orienta por la coordinación, la interacción y el diálogo basados en la mayor protección del ser humano. En ningún caso, reitero, se trata de un asunto de jerarquía.

1. Si la Corte Constitucional rechaza el poder de realizar el control de convencionalidad, lo consecuencial es que explique los fundamentos de esa posición. Muy especialmente, el tribunal tiene a su cargo el fundamentar la forma de salvar la responsabilidad internacional del Estado por los hechos (omisiones) ilícitos de sus autoridades internas (i.e. no realizar el control de convencionalidad en el marco de sus competencias). Como ha reconocido la jurisprudencia interamericana, el control de convencionalidad es una obligación de todas las autoridades nacionales. Recientemente, la Corte IDH reiteró ese estándar como una invitación a que las autoridades nacionales eviten incurrir en hechos ilícitos internacionales

como consecuencia de su incuria en el ejercicio obligatorio del control de convencionalidad:

“El referido carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa. De tal manera, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales. En este sentido, la jurisprudencia reciente ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos”²⁹³.

1. En un ámbito mucho más específico, la Corte Interamericana reiteró que el control de convencionalidad es una obligación internacional de todas las autoridades. De manera que el incumplimiento de esa obligación causa un verdadero hecho ilícito internacional que compromete la responsabilidad internacional del Estado. Esa omisión puede consistir en el hecho de que un tribunal doméstico haya interpretado normas internas de manera incoherente con los estándares interamericanos de protección de los derechos humanos:

“(…) el Tribunal recuerda que del artículo 2 de la Convención se desprende la obligación estatal de desarrollar prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en dicho tratado. En consecuencia, es necesario que la interpretación y aplicación de las facultades disciplinarias se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la Corte recuerda que la interpretación de las normas que disponen las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención y que han sido reiterados en el presente caso”²⁹⁴.

1. De manera que el incumplimiento de esa obligación internacional no se puede basar en el margen de apreciación nacional. La decisión de la Sala Plena dedicó tres párrafos (173-175) a indicar que el Estado de Colombia tiene margen de apreciación para aplicar los estándares de protección de los derechos políticos establecidos en la jurisprudencia interamericana. En ninguno de esos párrafos se cita un solo fundamento convencional para respaldar el margen de apreciación. La teoría del margen de apreciación nacional, empero, es un mecanismo propio y al parecer de uso exclusivo y muy excepcional en el ámbito del Sistema Europeo de Derechos Humanos. De allí que no se pueda encontrar una decisión de la Corte IDH que les confiera ese margen a los Estados y sí muchas que lo niegan²⁹⁵. Ello no significa que no se pueda avanzar hacia allá. Quizá una mejor recepción de la jurisprudencia de la Corte IDH, esto es, con menos reticencias, pueda lograrse incorporando ese criterio, ciertamente lo decimos con mucha duda, pues, tal camino no está exento de al final terminar pervirtiendo su vigor imperativo.

1. Es cierto que un sector de la doctrina reclama un espacio para el margen de apreciación en el Sistema Interamericano²⁹⁶. Quizá hay buenas razones para ello. Sin embargo, mientras esa no sea la realidad normativa y jurisprudencial interamericana, al tribunal constitucional le corresponde atender las normas sobre las preferencias académicas o políticas que las contrarían.

1. Salvamento de voto: el desconocimiento de los deberes internacionales del Estado sobre la protección de los derechos políticos y la imperativa reserva judicial

1. Con base en la sentencia C-111 de 2019, la ponencia reitera que “una lectura armónica del artículo 23 de la CADH con la Constitución Política permite concluir que no solo el juez penal tiene la competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, sino que también lo pueden hacer autoridades administrativas y judiciales, siempre que se respeten las garantías al debido proceso del artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH” (párrafo 118). Sin embargo, considero que ese precedente (respecto del cual presenté

en su momento un salvamento de voto) ha quedado sin validez después de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro vs. Colombia.

1. Me parece que la decisión de la Sala Plena no enfrentó esa realidad normativa y jurídica, sino que reiteró los fundamentos previos a la declaración de responsabilidad internacional del Estado de Colombia por la violación del artículo 23 de la CADH. Lo que resulta todavía más grave es que las decisiones de la Corte Constitucional que omiten ese estándar interamericano concretan nuevos hechos ilícitos internacionales que podrían comprometer (nuevamente) la responsabilidad internacional de Colombia.

1. Es necesario precisar que la Corte IDH tiene un criterio unificado sobre la interpretación del artículo 23.2 de la CADH. De allí que los fundamentos del caso López Mendoza vs. Venezuela (2011) fueran reiterados completamente y sin variación en el caso Petro vs. Colombia. Quizá esa forma de interpretar la CADH puede ser criticada por excesivamente originalista y poco evolutiva. Pero esa crítica no es un fundamento sólido para inaplicar un estándar de protección internacional de los derechos humanos que es más favorable en relación con la posibilidad de limitar los derechos políticos de los electores y de quienes han sido elegidos popularmente.

1. En este punto, considero que el mínimo necesario es la exigencia de participación judicial en la construcción de la responsabilidad, cuando se trata de las limitaciones a los derechos políticos. Este mínimo, me parece, está fuera de discusión tanto a nivel constitucional como convencional.

1. En conclusión, la reticencia de la Corte Constitucional a interactuar con los estándares convencionales de protección de los derechos políticos tiene un alto coste de oportunidad en

el análisis jurídicamente completo de los casos de revisión de tutela y de control de constitucionalidad que decide la Sala Plena. Además, como ya ha ocurrido en otras ocasiones, no realizar el control de convencionalidad, impide la subsidiariedad de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado ante la ocurrencia de hechos ilícitos internacionales. En este caso, el hecho ilícito internacional era la expedición de una norma contraria a la exigencia de reserva judicial y a los estándares interamericanos de protección de los derechos políticos tanto de los electores como de los elegidos. De allí que, respetuosamente, considere que tal norma ha debido ser declarada inexecutable o executable condicionada al hecho de que solo las decisiones de exclusión de la profesión adoptadas por una autoridad judicial constituyen el fundamento de la inhabilidad.

Fecha ut supra

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-146 DE 2021

Referencia: expediente D-13.933

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43.1 y 95.1 (parcial) de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena, me permito argumentar el porqué, aunque compartí la determinación adoptada en la Sentencia C-146 de 2021, estimé necesario aclarar mi voto. En mi concepto, las decisiones previas de pérdida de investidura, por autoridad judicial, y de exclusión del ejercicio de una profesión ante las faltas

éticas más graves, por autoridad competente, como supuestos que configuran una inhabilidad para el ejercicio de los cargos de alcalde, gobernador, concejal y diputado²⁹⁷ no desconocen los mandatos derivados del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y, por tal motivo, apoyé la decisión de exequibilidad adoptada por la Corte Constitucional.

2. No obstante, la Corporación incluyó en su análisis algunas consideraciones sobre el alcance del bloque de constitucionalidad, por un lado, y del control de convencionalidad, por otro, que no comparto y que, por lo tanto, motivan este voto particular.

Una relación de disputa o conflicto que no comparto

“(…) Conceptualmente, el bloque de constitucionalidad y el CCI son figuras distintas. El CCI tiene como punto de partida la supremacía convencional y el bloque de constitucionalidad, la supremacía constitucional. En efecto, el CCI supone que todo el ordenamiento jurídico nacional debe ser conforme a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH, así como a otros tratados internacionales. Por su parte, el bloque de constitucionalidad se utiliza en el marco del control de constitucionalidad, por lo que busca asegurar que el ordenamiento jurídico nacional sea conforme a la Constitución Política, a la que se entienden integrados instrumentos internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos.”

4. A partir de esta concepción, la Sala sostuvo que el control de convencionalidad, en la medida en que presupone la existencia de normas supraconstitucionales, es incompatible con la Constitución Política, en particular con los artículos 4º y 93, “los cuales impiden (i) la existencia de normas supranacionales y (ii) la inclusión de la jurisprudencia interamericana dentro del parámetro de constitucionalidad”, y con el rol mismo del tribunal constitucional, dado que “transmuta” su naturaleza, al pasar de “juez constitucional a ser juez convencional.”²⁹⁸

5. En mi concepto, la lectura indicada es problemática y dificulta la comprensión clara y transparente de las prácticas asumidas por este Tribunal y otros jueces, así como por las autoridades estatales que, en general, están obligadas como parte del Estado a “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”²⁹⁹

6. Para iniciar es importante advertir que, según lo sintetiza la propia Sentencia C-146 de 2021, el control de convencionalidad implica la confrontación de las normas nacionales -en estricto sentido- con aquellas que integran los convenios y tratados de derechos humanos del Sistema regional interamericano.³⁰⁰ Aunado a ello, como también se afirma en la mencionada providencia, dicha actividad, a cargo de todas las autoridades estatales, no precisa de un modelo en particular sino que debe adelantarse siguiendo las vías previstas en cada ordenamiento nacional, esto es, debe adecuarse a las prácticas nacionales.³⁰¹ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad”;³⁰² en ese sentido, los Estados parte de la Convención Americana pueden adoptar el modelo de control de convencionalidad que mejor se adapte a sus ordenamientos internos y a la distribución de competencias de sus autoridades.

7. El control de convencionalidad, entonces, constituye una “herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia.”³⁰³ Este control, en el ámbito interno de los países, encuentra sustento, según se ha afirmado por la Corte Interamericana, en los artículos 1.1.,³⁰⁴ 23⁰⁵ y 29³⁰⁶ de la Convención.

8. Siguiendo esta interpretación y con fundamento en una mirada a nuestras prácticas jurídicas, a mi juicio la percepción de una relación de disputa o de conflicto entre el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad no es la que se ajusta a la aspiración final o última que dio lugar a que la misma Constitución incluyera cláusulas de apertura al derecho internacional de los derechos humanos, con la pretensión de garantizar la dignidad de la persona. Por consiguiente, tal como lo ha hecho la Corte Constitucional en varias decisiones, sostengo que la relación existente entre las categorías que motivan esta aclaración es de cooperación y armonía.

Una visión armónica y adecuada para la garantía del principio pro persona

9. La consolidación del Estado constitucional y la consecuente invocación de la dignidad como principio medular de las sociedades democráticas de la segunda posguerra, suscitó y exigió la construcción de herramientas que permitieran la máxima garantía de los derechos

humanos. Esta inspiración, en el marco de la Constitución de 1991, llevó a que el Constituyente previera varias cláusulas de apertura que permitieran tejer puentes, en clave de derechos, entre el orden jurídico estrictamente nacional o interno, y el internacional. En Colombia, el artículo 93 de la Carta -aunque no exclusivamente este-,³⁰⁷ orientó desde la jurisprudencia temprana de este Tribunal la consideración de la figura del bloque de constitucionalidad,³⁰⁸ como una herramienta conceptual para superar la presunta incompatibilidad entre los artículos 4 y 93 superiores, en tanto el primero prevé la supremacía constitucional y el segundo la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios debidamente ratificados y que reconocen derechos humanos.

10. De esta manera, bajo la figura del bloque de constitucionalidad se ha construido una línea sólida de jurisprudencia que, en lo esencial, permite comprender que la Constitución -cuya supremacía es indiscutible- no se agota en los enunciados normativos que explícitamente hacen parte de su texto, sino que incluye otros, provenientes de instrumentos internacionales y que tienen por objeto el respeto, protección y garantía de los derechos humanos -bloque en sentido estricto-.³⁰⁹

11. Por supuesto, esta figura no ha estado exenta de ajustes, algunas distorsiones,³¹⁰ y constantes afinamientos, pero, insisto, es la que permite en la práctica constitucional colombiana comprender que no existe una relación de subordinación de la Constitución a los instrumentos internacionales, como convenciones o tratados, sino una relación de complementariedad en armonía, que permite robustecer la protección de la persona y, en particular, el principio de dignidad. Al respecto, en la Sentencia C-225 de 1995 se señaló:

“El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores.”

12. Pese, entonces, a que este Tribunal ha reconocido que las normas que integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto no tienen carácter supraconstitucional³¹¹ y que, por el contrario, “están situadas en el nivel constitucional, tienen la misma fuerza y jerarquía de la Carta”,³¹² la Sala Plena omitió valorar esta postura como la mejor integración del mencionado control de convencionalidad en nuestras prácticas internas. Desconoció así, además, que de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no surge una versión o modelo ideal que defina rígidamente cómo los estados deben dar aplicación a los mandatos convencionales, por lo cual, es posible en el marco de la autonomía interpretativa de la Constitución, una mirada mucho más armónica, no adversarial o de disputa, que evidencie que la pretensión de la incorporación del derecho internacional de derechos humanos a nuestro ordenamiento es conseguir la máxima protección de los derechos y la primacía de la dignidad.

13. Por supuesto, tal como lo ha sostenido esta Corporación, esta visión armónica no indica una asunción acrítica -o de simple asimilación- de las posiciones asumidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su rol de intérprete auténtica de la Convención y de los demás instrumentos que forman parte del corpus iuris de los derechos humanos. Sus decisiones, cuando el Estado colombiano es parte, tienen efectos vinculantes y, cuando no lo es, constituyen un criterio de relevancia para el ejercicio interpretativo sobre la Constitución y los mandatos que de ella hacen parte, provenientes también del derecho internacional de los derechos humanos a través del bloque de constitucionalidad.³¹³ Así, cuando la Corte, en su rol de garantizar la supremacía constitucional, incorpora en su análisis disposiciones convencionales, como de hecho se hace en la Sentencia C-146 de 2021, no muta su rol, no pasa de ser juez constitucional a juez convencional, sino que hace prevalecer su misión, al amparo de todas las disposiciones que configuran el parámetro de control constitucional.

14. En la providencia de la que me separo también se admite que, previamente, en la Sentencia C-659 de 2016³¹⁴ se consideró que el bloque de constitucionalidad “se acompasa perfectamente” con la figura del control de convencionalidad. Para la Sala Plena, sin embargo, dicha aseveración no implicó el reconocimiento expreso de la condición de juez de convencionalidad de la Corporación, en la medida en que, en dicha oportunidad -2016-, también observó que: “[e]l principio pro homine, que indica que en caso de discrepancia entre las normas del derecho interno o del derecho internacional, el juez debe aplicar siempre la norma o interpretación que resulte más favorable para la protección de los

derechos en juego. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos está constituido por los mínimos que acuerda un conjunto de Estados, de ninguna forma la interpretación constitucional a la luz de algún pacto o Convención del bloque de constitucionalidad puede servir para frenar los avances que, dentro del derecho interno, cada Estado Parte haya alcanzado.”

15. En mi criterio, contrario a lo sostenido en la Sentencia C-146 de 2021, la decisión del 2016 da cuenta de manera expresa de cómo este Tribunal sí ha asumido una concepción sobre el control de convencionalidad compatible con la lectura de la Constitución y del control de constitucionalidad a cargo de este Tribunal. Además, es de anotar que la última cita no desconoce dicha perspectiva, sino que, por el contrario, la refuerza, porque implica que cuando el estándar de protección de un derecho sea inferior en el derecho internacional de los derechos humanos, aquél no puede frenar el proceso garante de naturaleza interna. No obstante, también conlleva a la afirmación opuesta, esto es, que si el estándar internacional es superior al interno, por virtud del principio pro persona, debe realizarse una lectura armónica e integral que permita llegar a la máxima garantía posible.

16. Esto último fue lo que ocurrió, por ejemplo, en el análisis de la Corte Constitucional sobre el derecho a la doble conformidad en materia penal al que, a continuación, me referiré. En efecto, el derecho a “impugnar la sentencia condenatoria” establecido en el artículo 29 de la Constitución, al amparo del artículo 8.2.h. de la Convención Americana y de la jurisprudencia construida sobre su alcance por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³¹⁵ exigió un ajuste interpretativo por este Tribunal en la Sentencia C-792 de 2014 y, además, impulsó la reforma constitucional que se concretó con el Acto Legislativo 01 de 2018.³¹⁶ Ahora bien, la actuación, que incluyó la intervención judicial y legislativa, no constituyó -ni se leyó como- una afrenta a la supremacía constitucional sino, por el contrario, contribuyó a su reafirmación y a la consecución de una mejor lectura a la luz de la dignidad y del principio pro persona.

17. En conclusión, considero que, aunque no explícitamente, la práctica de la Corte sí evidencia el ejercicio de un control de convencionalidad sobre el ordenamiento jurídico interno, e incluso sobre la interpretación misma de normas constitucionales.³¹⁷ Ese ejercicio, por supuesto, no se realiza considerando que la Convención tiene un estatus superior a la Constitución, sino incorporando el control de convencionalidad al control abstracto -y concreto- de constitucionalidad, de manera armónica y sistemática bajo la figura del bloque

de constitucionalidad.

18. En dicho escenario, una lectura del control de convencionalidad tan estricta como la que acoge la Sentencia C-146 de 2021, que necesariamente vincula su ejercicio a una relación de supremacía de la Convención Interamericana sobre nuestra Carta Política, desconoce que precisamente por los artículos 4 y 93 de la Constitución es claro que en nuestro sistema jurídico las relaciones entre instrumentos internacionales que hacen parte del bloque y la Constitución no se traducen en las posiciones de una pirámide jerárquica. La mejor lectura del control de convencionalidad que puede hacer la Corte Constitucional es inscribirlo en el ámbito del bloque de constitucionalidad, partiendo de relaciones de cooperación y armonía entre los sistemas, en el marco del cual, en Colombia, la Corte Constitucional tiene la última palabra.

19. Mi disenso, sin embargo, no se reduce solo a una cuestión interpretativa. De acuerdo con una afortunada expresión acuñada en el ámbito de la filosofía del derecho, los derechos humanos son criaturas del pensamiento moral, que migraron desde los tratados hacia las constituciones políticas. Esta hermosa metáfora nos recuerda la unidad de propósito y sentido entre la mejor interpretación de los tratados de derechos humanos y la mejor práctica constitucional y, por lo tanto, conduce a la defensa de un control de constitucionalidad que no reniegue del origen de los derechos y no asuma el control de convencionalidad como una afrenta a la supremacía de la Constitución. Un ejercicio en el que el Tribunal Constitucional Colombiano puede avanzar de la mano con la Corte Interamericana cuando esta última alcance una comprensión más amplia de estas criaturas de la moralidad, sin perder por ello la facultad de asumir y construir estándares más amplios cuando el contexto interno así lo exija.

20. En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de aclarar el voto a la Sentencia C-146 de 2021.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

1 Inicialmente, la totalidad de la expresión demandada incluía la frase “o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas”. Sin embargo, el demandante no ofreció los argumentos suficientes para justificar que este tipo de inhabilidad también desconoce el artículo 23.2 de la CADH. Por tal razón, la demanda fue admitida únicamente respecto de las inhabilidades relacionadas con la pérdida de investidura y la exclusión del ejercicio de la profesión.

2 Sentencia C-441 de 2019. Esta decisión sintetizó el precedente pertinente en la materia así: “En suma, la acción pública de inconstitucionalidad materializa el derecho político de los ciudadanos colombianos a participar en la adopción de las decisiones que los afectan y a intervenir en el control del poder político (art. 40. C. Pol.) y el derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229 C. Pol.). Para su ejercicio se requiere tener la condición de ciudadano, la cual se acredita mediante la exhibición de la cédula de ciudadanía y la correspondiente nota de presentación personal en el escrito de la demanda. La ausencia de este presupuesto apareja la inadmisión de la solicitud y, en caso de no subsanarse la irregularidad, su rechazo. Si la misma se detecta luego de admitido a trámite el proceso, el magistrado sustanciador tiene el deber de requerir al accionante para que realice la referida diligencia de presentación personal. En el evento en que este no comparezca, la Corte se deberá inhibir de dictar un pronunciamiento de fondo”.

3 El 21 de enero de 2020, vía correo electrónico, el demandante remitió a la Corte Constitucional copia de su cédula de ciudadanía.

4 <https://wsp.registraduria.gov.co/certificado/>, consulta realizada el 22 de enero de 2020.

5 CADH, Artículo 23. Derechos Políticos. “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

6 Escrito de corrección, pág. 5.

7 Id. Pág. 3.

8 Id.

9 Para reforzar este argumento, el actor citó el párrafo 94 de la mencionada sentencia de la Corte IDH, según el cual: “Por otro lado, la Corte recuerda que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos reconocidos en el párrafo 1 de dicho artículo, “exclusivamente” en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Asimismo, cabe recordar que, como lo establece el artículo 29 de la Convención, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella (...)” (Escrito de demanda, página 23).

10 Id.

11 Id. Pág. 3.

12 Para justificar esta afirmación citó extractos de las sentencias C-295 de 199, C-191 de 1998, C-582 de 1999, y la C-067 de 2003, entre otras.

13 En el auto admisorio se invitó a participar en el debate a las Facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, del Rosario, de La Sabana, Javeriana, Libre, de los Andes, del Norte, EAFIT, de Antioquia, Sergio Arboleda, de Cartagena y Nacional de Colombia.

14 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

15 Sentencia C-561 de 2002. De acuerdo con esta sentencia, “la formulación de cargos indirectos e irrazonables, que no resulten atribuibles al texto de la norma que es citada en la demanda o que no se relacionan directamente con ella, impiden garantizar la validez del proceso de inconstitucionalidad en cuanto desconocen la finalidad de este, cual es la de realizar el control abstracto e impersonal de las leyes”.

16 Sentencia C-647 de 2010.

17 Id.

18 Id.

19 Id.

20 Sentencia C-1052 de 2001.

21 Id.

22 Sentencia C-539 de 2019.

23 Id.

24 Sentencia T-510 de 2006. En esta sentencia se revisó la acción de tutela presentada por varios ciudadanos contra una sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, que declaró nulo el acto administrativo que oficializó su elección como Senadores de la República para el periodo 2002-2006.

25 Cfr. Sentencia T-232 de 2014.

26 Sentencia T-510 de 2006.

27 Sentencia C-106 de 2018.

28 Id. De igual forma, las inhabilidades pueden impedir el acceso o la continuación en el desempeño, como particular que ejerce dichas funciones, así como impedir la prestación de servicios públicos o la celebración de contratos con el Estado. Cfr. Sentencias C-053 de 2021, C-106 de 2018, C-634 de 2016, C-1016 de 2012 y C-711 de 1996, entre otras.

29 Id.

30 Sentencia C-1016 de 2012. Reiterada en las sentencias C-053 de 2021, C-393 de 2019 y C-106 de 2018, entre muchas otras.

31 Id.

32 Cfr. Sentencias C-033 de 2021 y C-1016 de 2012.

33 Sentencia C-500 de 2014.

34 Sentencia C-544 de 2005.

35 Sentencia C-209 de 2000.

36 Sentencia C-654 de 1997.

37 Cfr. Sentencia C-564 de 1997. En esta decisión, la Corte Constitucional señaló que “con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad”.

38 Sentencias C-053 de 2021, C-393 de 2019, C-176 de 2017, C-311 de 2004 y C-618 de 1997, entre muchas otras.

39 Artículo 293 de la Constitución Política: “Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones”.

40 Sentencia C-209 de 2000.

41 C-329 de 1995, reiterada en la sentencia C-209 de 2000.

42 Sentencia C-618 de 1997.

43 Cfr. Sentencias C-1412 de 2000, C-209 de 2000 y C-618 de 1997, entre otras.

44 Sentencia C-404 de 2001. Así, por ejemplo, mediante la Sentencia C-898 de 2011, la Corte encontró que la norma que exigía determinados títulos universitarios (inciso segundo del artículo 158 de la Ley 136 de 1994) para ser elegido contralor municipal desconocía el derecho a elegir y ser elegido y el artículo 272 de la Constitución Política, el cual solo exige contar, en forma genérica, con título universitario para ser elegido contralor municipal.

45 Sentencia C-100 de 2004. Cfr. Sentencias y C-408 de 2001, C-200 de 2001 y C-537 de 1993.

46 Cfr. Sentencias SU-516 de 2019, SU-424 de 2016 y SU-501 de 2015, entre otras.

47 Sentencia SU-516 de 2019.

49 Ley 1881 de 2018, artículo 1.

50 Cfr. Sentencias SU-516 de 2019, SU-424 de 2016, SU-400 de 2012 y SU-399 de 2012.

51 La Ley 1881 de 2018 define las características y principios que deben ser observados en el curso del proceso de pérdida de investidura. En su artículo 1º la referida ley señala que se trata de un “juicio de responsabilidad subjetiva” en el cual: (i) debe observarse el debido proceso (art. 29 superior) y garantizarse el principio del non bis in ídem. Cabe aclarar que, aunque la Ley 1881 de 2018 se refiere al “procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones.”: En su artículo 22 señala que “[l]as disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible, a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados”.

52 Artículo 2 de la Ley 1881 de 2018.

53 Artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

54 Artículo 5 de la Ley 1881 de 2018.

55 Cfr. Sentencia SU-516 de 2019.

56 “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas”.

57 “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”.

58 Ley 1881 de 2018, artículo 1.

59 Id.

60 Id.

61 Id. Artículo 2.

62 Id. Artículo 3.

63 Id. Artículo 5, parágrafo 1 y 2.

64 Id. Artículo 9, parágrafo 1 y 2.

65 Id. Artículo 6.

66 Id. Artículo 14.

67 Sentencia SU-424 de 2016.

68 Id.

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

70 Sentencia C-307 de 2013.

71 Id. En este caso, la Corte señaló que, “al incidir en la estructura de la administración, se requiere que la iniciativa surja del gobierno nacional”.

72 Id.

73 Sentencia C-226 de 1994: “En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros. Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general”.

74 La Sala aclara que la sanción de exclusión del ejercicio de la profesión no debe confundirse con aquella que se denomina suspensión del ejercicio profesional. Esta última es temporal, lo que se traduce en que, cumplido el término de la sanción, el profesional puede volver a ejercer oficialmente su actividad. Mientras que la primera impide al sancionado ejercer su profesión de forma definitiva, con excepción de aquellos casos donde la ley consagra la posibilidad de rehabilitación, figura legal que permite al profesional sancionado incorporarse nuevamente al ejercicio de la profesión, siempre que cumpla con varios años de sanción y adelante cursos académicos, entre otros requisitos. Esta modalidad está prevista para los profesionales en derecho (art. 108, Ley 1123 de 2003).

75 Las leyes que regulan cada una de estas profesiones son: (i) economía (art. 20.4, Ley 37 de 1990); (ii) administración de empresas (Ley 60 de 1981 y Decreto 2718 de 1984, art. 22); (iii) contaduría (art. 23, Ley 43 de 1990); (iv) geografía (art. 7.5, Ley 78 de 1993); (v) diseño industrial (Ley 157 de 1994, reglamentada por el Decreto 264 de 1995, art. 24); (vi) arquitectura (art. 24, Ley 435 de 1998 y art. 13, Ley 1768 de 2015); (vii) fisioterapia (art. 8, Ley 528 de 1999); (viii) optometría (art. 53, Ley 650 de 2001); (ix) ingeniería y profesiones auxiliares (art. 47, Ley 842 de 2003); (x) derecho (art. 44, Ley 1123 de 2007); (xi) bacteriología (art. 29, Ley 1193 de 2008); (xii) administración policial (art. 13, Ley 1249 de 2008); (xiii) archivística (art. 25, Ley 1409 de 2010); (xiv) topografía (art. 8, Ley 70 de 1979); y (xv) técnico electricista (art. 95, Ley 1264 de 2008).

76 Así, por ejemplo, en el Consejo Profesional Nacional de Economía tienen asiento el

Ministro de Educación o su delegado y el Presidente de la Sociedad Colombiana de Economistas o su delegado, así como un representante de las facultades de Economía (Ley 37 de 1990, art. 4º).

77 Respecto de los tribunales éticos-disciplinarios, la Sentencia C-260 de 2008, al referirse especialmente a la profesión médica, sostuvo que “está integrado por particulares encargados de ejercer la función pública de ‘disciplinar’ a quienes ejercen la medicina”, precisando que por este hecho “no pueden ser considerados funcionarios públicos, sino que deben ser tratados como particulares encargados de la función de adelantar procesos administrativos de carácter sancionatorio”. En este sentido, agregó que “no ejercen una actividad judicial, sino que han sido habilitados por el legislador para adelantar una función administrativa de carácter disciplinario”. Aunque en medicina no está prevista la sanción de exclusión del ejercicio de la profesión, estas consideraciones son igualmente válidas para los demás tribunales de ética de otras profesiones donde si está contemplada, en tanto cumplen la misma función administrativa asignada por la ley: disciplinar a sus profesionales por infringir el correspondiente Código de Ética.

78 Según el artículo 10, literal “c”, de la Ley 1409 de 2010, corresponde al Colegio Colombiano de Archivistas “c) Conformar el Tribunal Nacional Ético de Archivística, para darle cumplimiento de las responsabilidades establecidas en el Código Deontológico o Código de Ética (...)”.

79 Acto Legislativo 02 de 2015: “Artículo 19. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así: ‘Artículo 257. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. (...) La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados’” (negrillas fuera de texto).

81 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

82 Corte IDH. Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 99.

83 Id. De igual forma, desde el comienzo de la construcción de la tesis del control de convencionalidad, la Corte IDH sostuvo que esta figura tiene sustento en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Así, en la sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile* (párr. 125), la Corte IDH afirmó que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”.

84 Corte IDH. Caso *Urrutia Laubreaux Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 93. Inicialmente, la exigencia del CCI estuvo concentrada en el poder judicial, autoridades judiciales u órganos que administran justicia, pero desde el 2011, con la sentencia del caso *Gelman Vs. Uruguay*, la Corte IDH incluyó a todas las autoridades estatales.

85 Id.

86 Corte IDH. Caso *Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 100. Corte IDH. Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 66.

87 Corte IDH. Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128. Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 225, entre otros. Corte IDH. Caso *Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 100.

88 Corte IDH. Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193. Cfr. Caso *García Prieto y otros Vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C. No. 168, párr. 115; Caso *Chitay Nech y otros*, supra nota 63, párr. 195; y Cfr. Caso *Radilla Pacheco*, supra nota 74, párr. 201, entre otros. La Corte IDH también ha incluido dentro del parámetro de convencionalidad instrumentos internacionales distintos a la CADH, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención

Interamericana sobre Desaparición Forzada, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Belém do Pará. Cfr. Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253, párr. 330. Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 262.

89 Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 262. Cfr. Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253, párr. 330. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párr. 289.

90 Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párr. 289. Al respecto, la Corte IDH ha reiterado que, al efectuar el control de convencionalidad “los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. Corte IDH. Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 100. Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124. Inicialmente, la Corte IDH limitaba el parámetro de convencionalidad a la CADH y la interpretación que esta Corte hace de la Convención, pero posteriormente incluyó todos los tratados sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado y mantuvo la jurisprudencia interamericana, en tanto contiene la interpretación de estos instrumentos internacionales.

91 Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128. Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

Serie C No. 220, párr. 225, entre otros. Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 130.

92 Al respecto, es importante destacar que la interpretación de la CADH, por parte de la Corte IDH no está contenida únicamente en sus sentencias, sino también en sus opiniones consultivas. En este sentido, este tribunal interamericano ha sostenido que sus opiniones consultivas también hacen parte del parámetro de convencionalidad. Así, la Corte IDH “estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, ‘la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos’”. Corte IDH. Opinión consultiva OC-21/14, párr. 31.

93 Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 62.

94 Id.

95 Id. Párr. 67.

96 Id. Párr. 68.

97 Id.

98 Id. Párr. 69.

99 Cfr. Sentencia SU-146 de 2020.

100 Al respecto, en la Sentencia SU-146 de 2020, la Corte sostuvo que “la jurisprudencia ha destacado que existen otras cláusulas de remisión que cumplen una función idéntica. Así, por ejemplo, se ha referido a los siguientes artículos superiores: (i) 5 y 94, sobre derechos innominados y supremacía de derechos inalienables del ser humano; (ii) 53, respecto de los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados; (iii) 101.2, referido a tratados

limítrofes o de límites; y, (iv) 214.2, en cuanto a reglas del Derecho Internacional Humanitario. Además, en tratándose del bloque de constitucionalidad en sentido lato, ha indicado que las cláusulas de remisión se encuentran en los artículos 151, 152 y 153 de la Carta”.

101 Cfr. Sentencias C-069 de 2020 y C-225 de 1995.

102 No obstante, la Corte Constitucional también ha sostenido que hacen parte del bloque de constitucionalidad los tratados internacionales, ratificados por Colombia, sobre derechos humanos, es decir, sin limitarlos a aquellos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción. Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-067 de 2003 y C-228 de 2009.

103 Al respecto, la Corte ha sostenido que “la figura del bloque de constitucionalidad se refiere a un conjunto de disposiciones que, por remisión de la propia Constitución Política, tienen una relevancia especial, por virtud de la cual se convierten en un parámetro para analizar la validez constitucional de las leyes, sin perjuicio de las distinciones que se presentan en cuanto a su jerarquía normativa”. Sentencia C-035 de 2016.

104 Sentencia C-327 de 2019. Cfr. Sentencia C-469 de 2016.

105 Sentencias C-111 de 2019, C-028 de 2006 y C-1040 de 2005.

106 En este sentido, la Corte ha sostenido que las “normas componen el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, el cual cumple dos funciones: una integradora y otra interpretativa. La función integradora radica en que las normas del bloque estricto se insertan en nuestro ordenamiento sin presuponer ‘relación alguna de identidad entre ellas y disposiciones de la Carta y, en consecuencia, ingresan con dicha jerarquía incluso si en la constitución (sic) no han sido previstas otras con igual contenido normativo’. Y, la función interpretativa, implica que sirven de criterio para clarificar el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Sentencia C-327 de 2019. En el bloque de constitucionalidad en sentido estricto están, entre otros instrumentos “(i) los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso y que reconocen derechos humanos no susceptibles de ser limitados en estados de excepción, (ii) las reglas del Derecho Internacional Humanitario y (iii) los tratados limítrofes, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, dado que, además de su contenido práctico o

valorativo invaluable, cada uno de dichos instrumentos y/o materias cuentan con una cláusula constitucional que permite su incorporación”. Sentencia SU-146 de 2020.

107 Sentencias C-327 de 2019, C-271 de 2007 y C-582 de 1999.

108 En la Sentencia SU-146 de 2020, la Corte Constitucional sostuvo que las normas “que integran el bloque en sentido lato, aunque tienen una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias, prevén disposiciones que regulan la producción normativa de estas últimas y, por lo tanto, su desconocimiento también genera problemas de validez”.

109 Cfr. Sentencia C-327 de 2019.

110 Sentencia C-269 de 2014.

111 Por ejemplo, en las sentencias sobre el reconocimiento de la garantía de la doble conformidad, la Corte Constitucional acudió a la jurisprudencia interamericana y a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos para interpretar el contenido y alcance del artículo 29 de la Constitución Política, pero no efectuó un juicio de adecuación normativa entre la ley y los instrumentos internacionales. Así, “en la Sentencia C-792 de 2014 esta Corte, en el marco del bloque de constitucionalidad, actualizó la lectura de la garantía prevista en el artículo 29 de la Constitución a la mejor comprensión del derecho, concluyendo la existencia de un déficit en el alcance y diseño del recurso existente para su satisfacción”. Sentencia SU-146 de 2020.

112 Sentencia C-1040 de 2005.

113 De acuerdo con el artículo 27 de la CADH, no es posible suspender los derechos “determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

114 Cfr. Sentencias C-452 de 2016, C-028 de 2006, C-802 de 2002 y C-774 de 2001, entre

otras.

115 Cfr. Sentencia SU-146 de 2020.

117 Id. En la Sentencia C-327 de 2016, la Corte sostuvo que la jurisprudencia de la Corte IDH “sirve como criterio relevante que se debe tener en cuenta para fijar el alcance y contenido de los derechos y deberes que se encuentran consagrados en el ordenamiento jurídico interno”.

118 Cfr. Sentencia C-500 de 2014. Esto, sin perjuicio del carácter vinculante para Colombia de las decisiones proferidas en casos en las cuales es parte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 de la CADH.

119 Id.

120 Sentencia C-442 de 2011. Reiterada en la Sentencia C-327 de 2016.

121 Id.

122 Id.

123 Sentencia SU-146 de 2020.

124 Id. En este sentido, la Corte explicó que “[e]l discernimiento de los estándares jurisprudenciales previstos en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos exige, por un lado, tomarse en serio su existencia y, por el otro lado, tomarse en serio su adopción en el Ordenamiento Jurídico Interno”. Lo primero implica que “la determinación de lo que un derecho de la Convención significa, máxime cuando Colombia ha aceptado la competencia contenciosa de dicho organismo, involucra tener en cuenta lo que al respecto ha dicho su intérprete autorizado; se insiste, no para acogerlo de manera irreflexiva”. Lo segundo, “comporta comprender la inexistencia de relaciones de jerarquía del derecho internacional sobre el interno, así como las relaciones de recíproca cooperación en la búsqueda de estándares correctos de protección”.

125 Id.

126 Sentencia C-327 de 2016. Cfr. Sentencia C-111 de 2019.

127 Sentencias C-111 de 2019, C-028 de 2006 y C-1040 de 2005.

128 Sentencia C-291 de 2007.

129 Cfr. Sentencias SU-146 de 2020, C-111 de 2019, C-101 de 2018, C-028 de 2006 y C-1040 de 2005.

130 Sentencia C-028 de 2006, reiterada en la Sentencia C-458 de 2015.

131 Sentencia C-291 de 2007.

132 Sentencia C-028 de 2006. Al respecto, mediante la Sentencia SU-146 de 2020, la Corte reconstruyó la jurisprudencia constitucional sobre el valor jurídico de la jurisprudencia de la Corte IDH y concluyó que “la asunción de su doctrina, como intérprete auténtico de la Convención Americana, no opera de manera automática por el hecho de que el Estado colombiano sea suscriptor de dicho instrumento, dado que una adecuada comprensión del bloque de constitucionalidad exige el análisis armónico y sistemático con todas las fuentes vinculantes y, en particular, con la Carta Política de 1991”.

133 Cfr. Sentencias C-111 de 2019, C-101 de 2018, SU-712 de 2013, C-291 de 2007 y C-028 de 2006, entre otras.

134 Sentencia C-442 de 2011. Reiterada en la Sentencia C-327 de 2016.

135 Sentencia C-458 de 2015.

136 Refiriéndose al bloque de constitucionalidad, la Corte afirmó que “[e]sta herramienta se acompasa perfectamente con aquella desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a partir del caso *Almonacid Arellanos Vs. Chile*, exige de todas las autoridades del Estado, un control del derecho interno a la luz de la convención, fundado en la obligación del art. 2 del Pacto de San José, que exige adecuar las normas del derecho interno a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos con la Convención Americana de Derechos Humanos. En efecto, el control al que se refiere la Corte IDH no está diseñado como un procedimiento específico, sino que se trata de un ejercicio complementario dentro de las funciones y competencias propias de cada órgano”.

137 En este sentido, en la Sentencia C-659 de 2016, la Corte sostuvo que “el control a la luz del bloque de constitucionalidad no es el ejercicio resultante de una ‘prioridad jerárquica’ de la Convención Americana o de cualquier otro tratado sobre DDHH o DIH aprobado y ratificado por Colombia sobre la Constitución, ni sobre las leyes del país. No se trata de eso, porque la relación entre el derecho internacional e interamericano y el derecho interno, no es una cuestión de jerarquía normativa sino de un vínculo guiado por los principios de complementariedad y subsidiariedad de aquellos sistemas frente al derecho interno. Es en el ejercicio de la complementariedad en el que cobra sentido que un tribunal interno, y en particular la Corte Constitucional colombiana, realice un diálogo jurisprudencial con tribunales internacionales y regionales de Derechos Humanos y DIH, para buscar en su jurisprudencia los elementos que le permitan construir una visión más amplia de estas garantías fundamentales. Resulta idóneo acudir a las normas internacionales de los derechos humanos, para ampliar el contenido y alcance de los derechos constitucionalmente protegidos”.

138 Sentencia C-659 de 2016.

139 Sentencia C-327 de 2016. Cfr. Sentencia C-269 de 2014.

140 Sentencia C-327 de 2016, en reiteración de la Sentencia C-442 de 2011. En la Sentencia C-442 de 2011, la Corte consideró que, aunque la sentencia del caso *Kimel Vs. Argentina* de la Corte IDH, era “un precedente significativo en torno al alcance de la libertad de expresión y del principio de legalidad en la tipificación de los delitos de injuria y calumnia, esta decisión no puede ser trasplantada automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno, especialmente la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia que han precisado notablemente el alcance de los elementos normativos de estos tipos penales, a lo cual se hará alusión en un acápite posterior de esta decisión”.

141 En el caso de la CADH, este deber tiene fundamento expreso en el artículo 68.1, según el cual “[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

142 Cfr. Sentencias C-111 de 2019 y C-086 de 2019.

143 Id. Cfr. Sentencia C-028 de 2006.

144 Sentencia C-086 de 2019.

145 Id.

146 Sentencia C-101 de 2018.

147 Sentencia SU-712 de 2013.

148 Id.

149 En la Sentencia C-028 de 2006, la Corte sostuvo que “la pertenencia de una determinada norma internacional al llamado bloque de constitucionalidad, de manera alguna puede ser interpretada en términos de que esta última prevalezca sobre el Texto Fundamental; por el contrario, dicha inclusión conlleva necesariamente a adelantar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen”.

150 Cfr. Sentencias C-111 de 2019, SU-712 de 2013 y C-028 de 2006.

151 Sentencia C-111 de 2019.

152 Cfr. Sentencia C-111 de 2019. En este mismo sentido se pueden ver las sentencias C-028 de 2006 y C-086 de 2019.

153 Sentencia C-111 de 2019.

154 Id.

155 Id.

156 Id.

157 Sentencia C-101 de 2018. Cfr. Sentencia C-028 de 2006.

158 Sentencia C-086 de 2019. Cfr. Sentencia C-028 de 2006, en esta providencia, la Corte se refirió en concreto a instrumentos internacionales relativos a la lucha contra la corrupción, tales como: la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción y

la Convención de las Naciones Unidas. En este mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-111 de 2019.

160 Aprobada mediante la Ley 970 de 2005.

161 Aprobada mediante la Ley 412 de 1997.

162 Sentencia C-111 de 2019. Cfr. C-500 de 2014.

163 Sentencia C-101 de 2018. Cfr. Sentencia C-028 de 2006.

164 Sentencia C-086 de 2019.

165 Sentencia C-028 de 2006. Cfr. Sentencias C-111 de 2019 y SU-712 de 2013.

166 Sentencia C-111 de 2019.

167 Sentencia C-101 de 2018.

168 Id. En este sentido, el margen de apreciación nacional reconoce que, “en determinados casos, el Estado y sus instituciones están en mejor posición para establecer si una medida desconoce o no las obligaciones internacionales, ya sea porque esta postura efectiviza el principio de subsidiariedad o porque está en contacto directo y constante con la realidad presente en un momento particular”.

169 Id.

170 Id.

171 Id.

172 Sentencia C-111 de 2019.

173 Id. Cfr. Sentencias C-124 de 2003 y C-500 de 2014.

174 Id.

175 Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111. Cfr. Caso Yatama vs Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No.127, párr. 195; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, supra, párr. 145. Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 93.

176 Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.

177 Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 222. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155.

178 Id.

179 De acuerdo con la Sentencia C-086 de 2019, en este escenario están las sentencias de la Corte IDH en los casos “Escaleras Mejía y otros v. Honduras (2018), Pacheco León y otros v. Honduras (2017), Yarcé y otras v. Colombia (2016), Defensor de Derechos Humanos y otros v. Guatemala (2014), Luna López v. Honduras (2013), Manuel Cepeda Vargas v. Colombia (2010), Chitay Nech y otros v. Guatemala (2010)”.

180 De acuerdo con la Sentencia C-086 de 2019, en este escenario están las sentencias de la Corte IDH en los casos “[San] Miguel Sosa y otras v. Venezuela (2018), Andrade Salmón v. Bolivia (2016), López Lone y otros v. Honduras (2015), Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) v. Ecuador (2013), López Mendoza v. Venezuela (2011), Reverón Trujillo v. Venezuela (2009), Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) v. Venezuela (2008) y Tribunal Constitucional v. Perú (2001)”. A estas decisiones debe agregarse la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia. Así mismo, es importante señalar que en el caso Tribunal Constitucional Vs. Perú, la Corte IDH concluyó que no era aplicable el artículo 23 CADH, porque los magistrados habían accedido a la función pública en condiciones de igualdad. Por su parte, en el caso Andrade Salmón Vs. Bolivia, la Corte IDH no analizó la aplicación del artículo 23 CADH, pero el juez Humberto Sierra Porto planteó, en su voto concurrente, “se vulnera el artículo 23 de la CADH cuando el único móvil

de la investigación penal es “limitar o suspender la posibilidad de una persona o un grupo para participar en el gobierno” (Sentencia C-086 de 2019).

181 De acuerdo con la Sentencia C-086 de 2019, en este escenario están las sentencias de la Corte IDH en los casos “Pueblos Kaliña y Lokono v. Surinam (2015) y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador (2012)”.

182 De acuerdo con la Sentencia C-086 de 2019, en este escenario están las sentencias de la Corte IDH en los casos “Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos (2008) y Yatama v. Nicaragua (2005)”.

183 Sentencia C-086 de 2019.

184 Id.

185 Id.

186 Id.

187 Id.

188 Id.

189 Id.

190 Estas decisiones corresponden al cuarto escenario identificado por la Corte, en la Sentencia C-086 de 2019.

191 Estas decisiones corresponden parcialmente al segundo escenario identificado por la Corte, en la Sentencia C-086 de 2019.

192 Id.

193 Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 105.

194 Id.

196 Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 257.

197 Trabajaban “bajo la figura de contrato de servicios profesionales por períodos mensuales, semestrales o anuales”.

198 Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 117.

199 Id. Párr. 112.

200 Id. Párr. 114. En particular, la Corte IDH destacó que, de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, “son ‘elementos esenciales de la democracia representativa’, entre otros: ‘el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; [...] la separación e independencia de los poderes públicos’ y, en definitiva, ‘la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” y “es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia’, por lo cual ‘la eliminación de toda forma de discriminación [...] y de las diversas formas de intolerancia [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana’”.

201 La Corte IDH analizó en conjunto la violación de los artículos 13 (libertad de expresión), 15 (derecho de reunión) y 23 (derechos políticos) de la CADH.

202 Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2016. Serie C No. 317, párr. 164.

203 Id. Párr. 163.

204 Id.

205 Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

206 Cfr. Id. Párr. 64.

207 Id. Párr. 160.

208 Id. Párr. 162.

209 Id. Párr. 155.

210 Id.

211 Id.

212 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 151.

213 Id. Párr. 153.

214 Id. Párr. 157.

215 Id. Párr. 161.

216 Id. Párr. 162.

217 Id. Párr. 166.

218 Cfr. Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 220.

219 Id. Párr. 206.

221 Id.

222 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 115. En este sentido sostuvo que, “aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro,

pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único y de la prohibición a los funcionarios competentes de dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales”. Párr. 114.

223 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 100.

224 Id. Párr. 108.

225 Id.

226 Id. Párr. 96.

227 Id.

228 Id. Párr. 98

229 Id.

230 Id. Párr. 97.

231 Id.

232 Cfr. Id. En este punto, la Corte IDH hizo referencia al artículo XXVIII de la Declaración Americana y al artículo 32.2 de la CADH.

233 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 98.

234 Id.

235 Id. Así, “el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento”.

236 Artículo 277.6 de la Constitución Política: “El Procurador General de la Nación, por sí o

por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley". Artículo 278.1 de la Constitución Política: "El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo".

237 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 108. Párr. 112.

238 Id. Párr. 117.

239 Id.

240 Id. Párr. 133: "la Corte considera que en el proceso disciplinario contra el señor Petro se vulneró el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento".

241 Id. Párr. 132.

242 Id. Párr. 129.

243 Cfr. Párrs. 127 y 131.

244 Id. Párr. 154.

245 Id. Párr. 158.

246 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 108.

247 Consejo de Estado, sentencia de 15 de noviembre de 2017.

248 Id.

249 Id.

250 Id.

251 Id.

252 Sentencias C-452 de 2016, C-028 de 2006, C-802 de 2002 y C-774 de 2001, entre otras.

253 Expuestos en la Sentencia C-500 de 2014.

254 La Corte IDH ha enfatizado en la importancia del contexto fáctico y jurídico en el que emite sus sentencias. Al respecto ver: Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 62. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 170. En esta sentencia, la Corte IDH explicó que la sentencia del caso Yatama no constituía un precedente para el caso Castañeda Gutman, porque, para esto, se requiere que los casos sean análogos. Esto, a su vez, implica que “existe una semejanza entre los hechos del primer caso y los hechos del segundo en virtud de que ambos comparten las mismas propiedades relevantes esenciales, lo cual permite aplicar la misma consecuencia jurídica a ambos casos”. En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-086 de 2019.

255 En concreto, la Corte IDH se refirió a: (i) los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política, (ii) los artículos 38, 44, 45 y 66 del Código Disciplinario Único, (iv) el artículo 4 de la Ley 1864 de 2017 y (v) el artículo 60 de la Ley 610 de 2000.

256 Sentencia C-544 de 2005.

257 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo,

Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 151 a 161. Esta jurisprudencia no fue revocada por la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia.

258 Id. Párr. 166.

259 Id.

260 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 98.

261 Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 222. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155. Cfr. Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.

262 Id. Cfr. Párr. 108.

263 Id. Cfr. Párr. 132

264 Id. Párr. 100. Cfr. Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

265 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 97. Cfr. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 91. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *supra*, párrs. 141 y 142.

266 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 97. Cfr. Artículo 32.2 de la CADH.

267 Denominado también pro homine. Cfr. Sentencia C-659 de 2016.

268 Id.

269 Sentencia C-101 de 2018.

270 Id.

271 Id.

272 Id.

273 Respecto del carácter no sancionatorio de la inhabilidad para quienes hubieren perdido la investidura, ver la Sentencia SU-516 de 2019.

275 Artículo 1 de la Ley 1881 de 2018. La conducta debe ser “dolosa o gravemente culposa”.

276 Sentencia SU-516 de 2019.

277 Id. Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia del 19 de febrero de 2019, radicado No. 11001-03-15-000-2018-02417-00(PI), consejera ponente María Adriana Marín.

278 Cfr. Sentencias SU-516 de 2019, SU-515 de 2013 y C-207 de 2003.

279 Id.

280 El objeto y fin de la CADH consiste en la “protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático”. Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 97. Cfr. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 91. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párrs. 141 y 142.

281 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

282 Sentencia SU-516 de 2019. Es importante reiterar que la acción de pérdida de investidura es de carácter público y, por ende, puede ser presentada por cualquier ciudadano, razón por la cual constituye un mecanismo para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y, en particular, de ejercer control sobre sus representantes.

283 Cfr. Sentencia C-634 de 2016. Al respecto, la Corte sostuvo que “[l]a fijación de un régimen de inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas o la prestación de servicios públicos pretende garantizar la adecuada y correcta prestación de tales asuntos, bajo el cumplimiento de los principios que guían la función administrativa, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Las inhabilidades, como las ha comprendido la jurisprudencia constitucional, corresponden a condiciones que identifica el legislador, con el propósito de excluir condiciones particulares de las personas, en tanto presupuestos que se muestran como impedimentos para el ejercicio de la función pública. No configuran un juicio sancionatorio sobre el sujeto concernido, sino que apuntan a identificar determinadas particularidades del mismo que le restan idoneidad para el ejercicio de la función”.

284 Id.

285 En la Sentencia SU-516 de 2019, la Corte explicó que, “como es posible adelantar el medio de control aun cuando la persona no se encuentre en ejercicio de la investidura –por ejemplo, por haber concluido el período para el cual hubiere sido elegida²⁸⁵–, la declaración de pérdida de investidura no tendría, en la práctica, efectos, si no fuera porque la misma configura la inhabilidad contemplada en la Constitución y en la ley”.

286 El objeto y fin de la CADH consiste en la “protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático”. Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 97. Cfr. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y

Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 91. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párrs. 141 y 142.

287 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

288 Sentencia C-654 de 1997.

289 Sentencia C-544 de 2005.

290 Id.

291 Artículo 29 de la Constitución Política: “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. [...]”.

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

293 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 103.

294 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 117.

295 Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 61; Corte IDH. Caso Atala Rizzo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 92 y Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 226.

296 Soledad Bertelsen. “A margin for the margin of appreciation: Deference in the Inter-American Court of Human Rights”. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, núm. 3, 2021, pp. 887-913.

297 Inhabilidad prevista en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000.

298 Párrafo 108.

La sentencia respecto de la cual suscribo voto particular, con la idea de fijar en extremos opuestos el bloque de constitucionalidad, por un lado, y el control de convencionalidad, por otro, incurre en otras imprecisiones. Por ejemplo, en el párrafo 104 indica que: “Ahora bien, el CCI y el bloque de constitucionalidad tienen un ámbito de aplicación bastante amplio. De un lado, el CCI debe ser efectuado por autoridades de diferente naturaleza, con competencias disímiles y en el marco de normas procesales variadas. Así, el CCI puede aplicarse al momento de resolver un caso concreto, analizar en abstracto la validez de una norma o, incluso, en el proceso de creación de una ley. De otro lado, el bloque de constitucionalidad está inserto en el modelo mixto de control de constitucionalidad colombiano. Por tanto, puede ser utilizado para efectuar el control de constitucionalidad abstracto de las leyes y para llevar a cabo el control de constitucionalidad concreto, mediante la resolución de casos concretos.” En mi concepto, la Corte Constitucional no puede perder de vista que el bloque de constitucionalidad no solo guía la actividad judicial, pues todas las autoridades -como ocurre con el llamado al cumplimiento de los mandatos convencionales- deben, al realizar sus actividades, someterse a los mandados superiores, que involucran todos aquellos provenientes del derecho internacional de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Así entonces, el alcance de una y otra figura son bastante similares.

299 Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

300 “[C]uando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. Tal como se mencionó en la Sentencia C-146 de 2021, en decisiones posteriores a la antes citada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que este control no solo corresponde a los jueces sino a todas las

autoridades estatales.

301 “No existe un modelo único de CCI, porque opera en el marco de las competencias de cada autoridad estatal y de las regulaciones procesales correspondientes.” Párrafo 85 de la Sentencia C-146 de 2021.

302 Corte IDH. Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párrafo 125.

303 Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7. “Control de Convencionalidad.”

304 “Artículo 1. Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, 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.”

305 “Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

306 Disposición referida a las normas de interpretación de la Convención.

307 En este sentido, tal como se afirmó en la Sentencia SU-146 de 2020 (Diana Fajardo Rivera. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Diana Fajardo Rivera. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Cristina Pardo Schlesinger. SV. José Fernando Reyes Cuartas), los artículos 5 y 94 -derechos innominados-, 53 -sobre convenios internacionales de trabajo-, 101.2 -tratados de límites- y 214.2 -reglas de DIH-, contienen cláusulas de remisión que permiten la incorporación al ordenamiento superior de derechos y principios.

308 La sentencia inicial más relevante en esta materia es la C-225 de 1995. M.P. Alejandro

Martínez Caballero. El origen de la figura es europeo, y adquirió en nuestro sistema una práctica particular. En Francia, el bloque fue utilizado para incorporar cláusulas de derechos fundamentales al texto constitucional provenientes, entre otras fuentes, de la Declaración de Derechos del Hombre. En España, por su parte, se acudió a esta figura para incluir, en particular, disposiciones que permitieran determinar la distribución de competencias entre los diferentes órdenes de su organización autonómica.

309 La distinción entre bloque en sentido lato y bloque en sentido estricto se perfiló en la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-358 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

310 Distorsiones de las que la misma Sentencia C-146 de 2021 no se escapa. Al respecto, el párrafo 95 se da a entender que existen normas del derecho internacional de los derechos humanos que se incorporan en el bloque de constitucionalidad en sentido amplio -o lato-. Sin embargo, esta afirmación no precisa la razón por la cual -y en qué condiciones existen normas de tratados o convenios de derechos humanos que se excluirían del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, esto es, con estatus normativo constitucional; y desconoce, además, que el bloque en sentido lato ha sido comprendido en su mejor sentido como aquél comprendido por normas orgánicas y estatutarios que hacen parte del control de regularidad de la expedición de leyes sometidas a sus mandatos.

311 Sentencias C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-941 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-111 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Alberto Rojas Ríos.

312 Sentencia SU-146 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Diana Fajardo Rivera. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Cristina Pardo Schlesinger. SV. José Fernando Reyes Cuartas.

313 Ídem.

314 M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez. AV. Alejandro Linares Cantillo. Av. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

315 Casos Herrera Ulloa vs Costa Rica, Barreto Leiva vs Venezuela, Vélez Loo vs Panamá y

Liakat Alí Alibux vs Suriname y Mohamed vs. Argentina.

316 Al respecto, ver la Sentencia C-792 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Martha Victoria Sáchica Méndez.

317 En la Sentencia C-327 de 2016, la Corte Constitucional sostuvo que “en nuestro ordenamiento constitucional no existe un control de convencionalidad que permita el estudio de la constitucionalidad de una norma frente a un tratado de forma autónoma y automática”. Sin embargo, la Corte analizó directamente la conformidad del art. 90 del Código Civil con el artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, ver la aclaración de voto de la magistrada María Victoria Calle Correa.