

Bogotá, D.C., noviembre de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. MIGUEL POLO ROSERO
Ciudad

Expediente: D-16795

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Andrés Gustavo Pérez Medina contra el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992, *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*

Concepto No.: 7524

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto correspondiente a la demanda presentada ante esa Corporación por el ciudadano Andrés Gustavo Pérez Medina, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, contra la excepción contenida en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992, *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés Gustavo Pérez Medina interpuso demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional en contra del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992, *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*, que se transcribe a continuación (aparte demandado subrayado):

“LEY 5 de 1992

(junio 17)

Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 2023

Por el cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de representantes.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:**

ARTÍCULO 280. CASOS DE INHABILIDAD. No podrán ser elegidos Congresistas:

(...)

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. **Salvo en los casos en que se haya**

presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente”.

El accionante explicó que el precepto demandado desconoce los artículos 4, 125, 158 y 179.8 de la Constitución Política. Para tales efectos, formuló dos cargos de inconstitucionalidad:

Primero: violación del parágrafo del artículo 125 de la Constitución

El demandante indicó que la norma acusada desconoce la naturaleza institucional de los períodos de los cargos de elección popular porque permite que quienes son servidores de una corporación o un cargo público, sean elegidos para el cargo de Congresista si presentan renuncian al primer cargo antes de la elección correspondiente.

Así, explicó que eso convierte el período institucional en un período personal de quien fue elegido mediante voto popular, pues la finalización del período se da con la renuncia. Esto significa que se modifica lo previsto en el artículo 125 constitucional pues se otorga un carácter subjetivo, a pesar de que el constituyente lo definió como objetivo.

Segundo: desconocimiento del principio de unidad de materia

En la demanda se explicó que la disposición objeto de reproche escapa de la órbita temática de los aspectos relacionados con el reglamento del Congreso y, más bien, definió reglas electorales relacionadas con los requisitos para ser Congresista. A juicio del accionante esto desborda la faceta propia del trámite legislativo como objeto de la Ley 5 de 1992.

En atención a lo anterior, el magistrado sustanciador, mediante Auto del 26 de agosto de 2025, inadmitió la demanda por dos razones. En primer lugar, porque los reparos sustanciales que considera vulnerados el autor no cumplen con las cargas mínimas de argumentación necesarias para dar paso a un juicio de inconstitucionalidad, estas, respecto a los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Y, en segundo lugar, porque tampoco establece las razones suficientes para un nuevo juicio constitucional, luego de expedida la Sentencia C-093 de 1994.

El accionante mediante escrito del 2 de septiembre de 2025, radicó la corrección de la demanda. En esa oportunidad, desistió del cargo por vulneración del principio de unidad de materia y realizó los ajustes encaminados a acreditar los presupuestos del concepto de violación frente al primer cargo.

Respecto del “*enervamiento de la cosa juzgada constitucional*”¹ sostuvo que la cosa juzgada constitucional no es un principio absoluto, y que, si bien la norma demandada fue declarada exequible en la Sentencia C-093 de 1994, lo cierto es que hubo un cambio en el parámetro de control a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003.

A su juicio, esto amerita un nuevo examen de constitucionalidad, específicamente respecto al contenido del parágrafo del artículo 125 de la Carta Política, según el cual

¹ Escrito de corrección de demanda. p. 4

los períodos son institucionales para los cargos de elección y por ello “*unidades temporales objetivas que persisten independientemente de quien ocupe el cargo*”².

En cuanto al cargo único, sostiene el demandante, que el parágrafo del artículo 125 de la Constitución implica que los períodos de los cargos de elección popular son institucionales. Sin perjuicio de ello, la norma acusada contradice ese mandato porque le permite al funcionario presentarse como candidato a otro cargo que coincida en el tiempo, adjudicándole una naturaleza personal a dichos períodos.

Así, reprocha que la finalización del periodo se dé a partir de la renuncia, pues con ello elude la inhabilidad de la que trata el artículo 280 (numeral 8), pues asume que así se termina el periodo institucional para el que fue electo y el funcionario puede presentarse para ocupar otro cargo de elección popular, a pesar de que está prohibido por la Constitución.

El magistrado sustanciador, mediante el Auto del 18 de septiembre de 2025: (i) admitió la demanda con relación al cargo único por violación del parágrafo 1 del artículo 125³; (ii) fijó en lista la norma acusada por el término de 10 días; (iii) invitó a distintas entidades para que emitieran su concepto sobre la interpretación objeto de reproche constitucional; y (iv) corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. El traslado al que se refiere el numeral cuarto tuvo lugar mediante Oficio 356 del 29 de septiembre de 2025.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992, “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, pues se trata de una acción de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley de la República.

III. CUESTIÓN PREVIA - COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

El artículo 243 de la Carta Política establece que “*los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”, siendo esta una “*institución jurídica procesal (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”⁴.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada cumple, al menos, una función negativa, “*que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto*”, y una función positiva, “*que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas*”⁵, y ha aludido a sus distintas tipologías, para precisar que esta institución puede ser absoluta o relativa (explícita o implícita), formal o material y aparente o real⁶.

² Ídem p. 5

³ Es necesario señalar que el auto del asunto, dice: “11. Por otro lado, en relación con el cargo único por violación del parágrafo 1 del artículo 128 “en consonancia con el numeral 8 del artículo 179 superior”. Ha de entenderse que el artículo demandado es el 125, considerando un error de digitalización.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2014.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-064 de 2018.

Es así como, conforme a la jurisprudencia, la cosa juzgada constitucional puede ser (i) *formal* cuando, al analizar una demanda, existe una determinación previa del juez constitucional sobre la misma disposición enjuiciada, o ii) *material* cuando la decisión precedente recayó sobre un precepto distinto al que se demanda, pero tiene un contenido similar a este. Además, existe (iii) cosa juzgada relativa, “cuando el juez constitucional limita los efectos de la decisión dejando abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en decisión anterior”⁷.

En este último caso, es posible analizar “nuevas demandas por cargos distintos contra la misma disposición e, incluso, contra el mismo contenido normativo”. Sobre el punto, se precisa que “no siempre esta limitación se hace explícita en la parte resolutiva del fallo, como ocurre en el caso de la cosa juzgada relativa explícita. Puede ocurrir que por errores de técnica, la Corte no limite el alcance de su declaración de manera expresa, pero tal restricción se desprenda de la ratio decidendi de la respectiva providencia. Esta hipótesis ha sido categorizada por la Corte bajo el nombre de la cosa juzgada relativa implícita”⁸.

Sobre los efectos de la cosa juzgada en punto de la procedencia de nuevos juicios de constitucionalidad, se ha advertido que dependen de la naturaleza de la orden proferida por la Corte en el fallo precedente. Así, “en el caso de la cosa juzgada formal, cuando la norma fue declarada inexistente, la decisión que se impone frente al nuevo proceso es la de estarse a lo resuelto. En el caso de la cosa juzgada material en la que la norma fue declarada inexistente, la Corte debe estarse a lo resuelto y declarar inexistente la norma ahora controlada (...). Si la decisión fue de exequibilidad, en el caso de cosa juzgada formal o material (...), el nuevo pronunciamiento deberá ser estarse a lo resuelto (...)"⁹.

Aunado a lo anterior, se ha indicado que no todo pronunciamiento de la Corte sobre una norma tiene la vocación de configurar el fenómeno de cosa juzgada constitucional. “[E]xistirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo)”¹⁰.

En concreto, la cosa juzgada se configura si se verifican los siguientes tres elementos¹¹: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa petendi; e (iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad.

La identidad de objeto ocurre “cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos”¹².

La identidad de la causa petendi hace referencia a “que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior” y, por último, la identidad del parámetro de control, es decir, “que no exista un cambio de contexto o nuevas razones

⁷ Ibid.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 2017.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-436 de 2021.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016.

significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”¹³.

Estos dos últimos elementos hacen referencia a la identidad en el cargo, el cual se configura si “*coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte*”¹⁴.

En torno a la cosa juzgada constitucional material se ha indicado, además, que su verificación implica “*la evaluación del contenido normativo, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revisadas, luego también se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial del mismo*”¹⁵.

Dicho esto, el Ministerio Público advierte que en la presente oportunidad no concurren los elementos para que se configure el fenómeno de cosa juzgada constitucional, en razón a que el numeral 8, del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992 fue declarado exequible únicamente a la luz del artículo 179 superior, mediante Sentencia C-093 de 1994¹⁶.

En concreto, si bien se evidencia identidad en la norma acusada en razón a que tanto en la Sentencia C-093 de 1994 (D-448 y D-468 acumulados), como en el presente asunto se demanda la expresión “*Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia del cargo o dignidad antes de la elección correspondiente*”, del numeral 8, del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992, no es posible admitir la existencia de identidad en el cargo planteado dado que la *causa petendi* no es exactamente igual.

A pesar de que en los dos casos se presentan argumentos análogos que discuten la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, el demandante en el presente asunto, parte de un referente constitucional diferente al analizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-093 de 1994:

Proceso	Norma presuntamente vulnerada	Fundamentación
D-16795	Artículo 125, parágrafo 1, de la Constitución Política, “ <i>en consonancia con el numeral 8 del artículo 179 superior</i> ”.	La modificación introducida al artículo 125 de la Carta Política mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, varía el contexto de interpretación del artículo 179.8 superior. Así las cosas, la definición del período mencionado en esta última norma debe ser entendido desde su perspectiva institucional y no personal. En ese sentido, el artículo 280.8 de la Ley 5 ^a demandado es inconstitucional, pues la renuncia por parte del funcionario, lo separa del cargo, pero no interrumpe el período institucional respectivo, el cual “ <i>subsiste como unidad temporal objetiva que es independiente del titular y su renuncia</i> ” ¹⁷ .

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-436 de 2021.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-064 de 2018.

¹⁶ Sobre el particular, se destaca que mediante Sentencia C-334 de 1994, la Corte declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-093 de 1994, ante la configuración de la cosa juzgada en relación con el estudio del artículo 280.8 de la Ley 5^a de 1992, por presuntamente contrariar el artículo 179 de la Carta Política.

¹⁷ Subsanación de la demanda. Pág. 6.

Sentencia C-093 de 1994	Artículo 179 de la Constitución Política	<p>En consideración de los demandantes “Siempre, cualquiera sea la circunstancia en que una persona haya sido elegida para una corporación o un cargo, queda inhabilitada para que, durante el tiempo correspondiente al período de la corporación o cargo para el que fue elegida, lo sea para otra corporación o cargo”.</p> <p>En esa medida, el artículo 280.8 de la Ley 5 contraria el artículo 179 superior, pues el legislador flexibiliza mediante una ley, una inhabilidad dispuesta por el constituyente.</p>
-------------------------	--	---

Si bien se puede identificar una identidad en el objeto y una identidad parcial en el cargo propuesto, no se configura una cosa juzgada constitucional, en la medida que el reproche admitido incluye un referente adicional al analizado en la Sentencia C-093 de 1994, como lo es el artículo 125 de la Carta Política, cuya modificación realizada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, incluye nuevos elementos de juicio a considerar en relación con la interpretación de la definición del concepto de ‘período’, contenido en el artículo 179 de la Constitución Política.

Por lo anterior, el Ministerio Público considera que la Corte Constitucional, debe pronunciarse de fondo en el caso *sub examine*.

IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con el cargo único admitido, el problema jurídico a resolver se circumscribe a determinar si la excepción a la inhabilidad contenida en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992¹⁸, desconoce la naturaleza o carácter institucional de los períodos de los cargos de elección popular, contenido en el parágrafo del artículo 125 de la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: (i) el derecho al sufragio pasivo; (ii) la libertad de configuración legislativa en materia del derecho al sufragio (derecho a elegir y ser elegido); (iii) las inhabilidades de los Congresistas y (iv) la naturaleza jurídica de los períodos para ejercer cargos públicos. Finalmente, (v) se realizará el análisis del cargo de inconstitucionalidad.

a. El derecho al sufragio pasivo

El derecho al sufragio pasivo, entendido como la capacidad jurídica de ser elegido, se erige como una manifestación esencial de la participación política en un Estado social y democrático de derecho. Este derecho se encuentra estrechamente vinculado a la condición de ciudadano y a la ausencia de causas de inelegibilidad o inhabilidad, que son las únicas limitaciones legítimas que pueden restringir su ejercicio¹⁹.

¹⁸ Artículo 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas: (...) 8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. **Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.** (se resalta en negrilla el aparte demandado)

¹⁹ Vanegas Gil Pedro Pablo, *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*, 2009, Universidad Externado de Colombia.

Desde la perspectiva del ordenamiento constitucional colombiano, el artículo 40, numeral primero, de la Constitución Política reconoce a todos los ciudadanos el derecho a elegir y ser elegidos, consolidando este derecho como una manifestación de la soberanía popular y del principio democrático.

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que este derecho constituye una manifestación directa de la calidad activa del ciudadano, pues lo habilita para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, configurando una relación activa entre la persona y el Estado, que se materializa mediante los procesos electorales²⁰.

La Corte Constitucional ha sostenido, además, que el derecho al sufragio pasivo es de naturaleza fundamental y de doble vía, en cuanto comporta el derecho a votar, sufragio activo, y el derecho a ser elegido, sufragio pasivo, ambos indispensables para la materialización del principio de participación política que erige la estructura política del texto superior²¹.

En el ámbito internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 23 el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y a ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas y libres, y a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. De este mandato se deriva que toda restricción al derecho a ser elegido debe estar debidamente justificada y ser compatible tanto con el orden constitucional interno como en el marco de convencionalidad, en observancia del principio *pro persona* y el deber estatal de favorecer la efectividad del derecho político en su máxima expresión²².

Ahora bien, el derecho al sufragio pasivo no se agota con el simple hecho de ser elegido, también incluye la facultad de presentar la candidatura, de ser proclamado electo y de ejercer efectivamente el mandato conferido por los ciudadanos. En consecuencia, las restricciones a este derecho deben ser excepcionales, expresas y estrictamente necesarias para la protección de bienes jurídicos superiores. En ese sentido, las inelegibilidades o inhabilidades representan limitaciones legítimas que el ordenamiento jurídico impone para preservar la moralidad, la transparencia y la imparcialidad en el ejercicio del poder político²³.

En ese sentido, la inelegibilidad se entiende como la falta de aptitud para concurrir a un proceso electoral, y la Corte Constitucional las ha definido como circunstancias anteriores al acto de elección que, de configurarse conforme a la ley, impiden a una persona ser elegida o nombrada. En el régimen jurídico colombiano, las inelegibilidades en sentido estricto se denominan inhabilidades, y su finalidad es impedir que personas incursas en determinadas situaciones objetivas, accedan a cargos de elección popular.

Así las cosas, el derecho al sufragio pasivo, entendido como la capacidad de ser elegido, es un derecho fundamental consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia. Este derecho no solo habilita a los ciudadanos a participar en

²⁰ Ibid.

²¹ Corte Constitucional Sentencia T-510 de 2006.

²² Corte Constitucional. Sentencia 146 de 2021.

²³ Corte Constitucional. Sentencia 483 de 2008.

los procesos electorales, sino que también refuerza el principio democrático y la soberanía popular.

Sin embargo, el ejercicio de este derecho está sujeto a ciertas restricciones legítimas, como las inelegibilidades o inhabilidades, que impiden que personas que no cumplen con los requisitos legales o que incurran en situaciones que comprometan la imparcialidad o la moralidad pública, puedan postularse a cargos de elección popular. De esta forma, el derecho al sufragio pasivo es una de las expresiones más importantes de la democracia.

b. La libertad de configuración legislativa en materia del derecho al sufragio

El derecho fundamental a elegir y ser elegido no tiene un carácter absoluto. En efecto, ya sea en calidad de elector o de candidato, el ejercicio de este derecho “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”²⁴.

En ese sentido, las inhabilidades sirven como límites al derecho a elegir en la medida que son “restricciones a la capacidad de las personas, para establecer relaciones jurídicas con el Estado”²⁵. Así, las inhabilidades pueden implicar limitaciones para ejercer derechos políticos y, en particular, el derecho a ser elegido, ya que uno de sus fines es “impedir el acceso o la continuación en el desempeño de funciones públicas, como servidor público. Las inhabilidades resultan de condenas, sanciones o de situaciones que el ordenamiento ha calificado jurídicamente para tal fin”²⁶.

De esa manera, en la jurisprudencia constitucional reciente se pueden identificar tres grupos principales de inhabilidades, que son: i) inhabilidad sanción, ii) inhabilidad requisito e iii) inhabilidad consecuencial.

Por esa razón, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada que el Legislador tiene amplia configuración para la definición de las inhabilidades²⁷ para aspirar a los cargos de elección popular del nivel territorial. Al respecto, el Alto Tribunal expresa que el artículo 293 superior 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 (...)”²⁸.

Por su parte, tratándose de las causales de inhabilidad para acceder al cargo de congresista, el constituyente le otorgó competencia al Legislador para reglamentar causales adicionales de inelegibilidad por razones de parentesco.

En ese 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,

²⁴ Ibid.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2018.

²⁶ Ibid.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional. 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.

²⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-209 de 2000.

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 individual²⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, atendiendo a que los límites del derecho a elegir y ser elegido son los establecidos en la Constitución Política y la ley, la jurisprudencia constitucional señaló dos subreglas que delimitan hasta dónde llega la competencia del Legislador cuando impone restricciones al ejercicio del mencionado derecho.

La primera, consiste en que 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*”³⁰ y que “[a] mayor previsión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador”³¹.

La segunda, implica que 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*”³².

Así las cosas, las inhabilidades que prohíben que una persona sea elegida o designada en un cargo público, continúe en élo, en general, acceda y ejerza una función pública³³, 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.

En definitiva, la jurisprudencia constitucional 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 general³⁷.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-146 de 2021, C-1412 de 2000, C-209 de 2000 y C-618 de 1997, entre otras.

³⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-146 de 2021 y C-404 de 2001.

³¹ Ibid.

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-146 de 2021, C-100 de 2004 C-408 de 2001, C-200 de 2001 y C-537 de 1993.

³³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 2005.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-146 de 2021 y C-209 de 2000.

³⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-654 de 1997.

³⁷ Ibid.

c. Las inhabilidades de los Congresistas

En Colombia, las inhabilidades para los Congresistas están diseñadas para garantizar que aquellos que acceden a cargos públicos de elección popular sean personas idóneas y de confianza pública. Estas restricciones, que están claramente estipuladas en el artículo 179 de la Constitución y analizadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁸ y el Consejo de Estado³⁹, son fundamentales para proteger la moralidad pública, la igualdad de los candidatos, la libertad del elector y preservar la transparencia en el ejercicio del poder.

Las inhabilidades no solo limitan el derecho de ciertos ciudadanos a ser elegidos, sino que también actúan como garantías democráticas. Buscan evitar que personas con antecedentes de conductas punibles o vínculos familiares con autoridades influyan indebidamente en los procesos electorales. De esta manera, las inhabilidades aseguran que quienes se postulan para el Congreso no estén comprometidos por intereses personales, familiares o antecedentes penales que puedan poner en peligro la integridad del proceso electoral.

En la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que las inhabilidades son límites razonables al derecho al sufragio pasivo, ya que protegen valores constitucionales como la igualdad, la imparcialidad y la moralidad pública. Si bien estas restricciones pueden ser vistas como una limitación al derecho de ser elegido, en realidad son una herramienta de control para preservar la legitimidad y la confianza en las instituciones⁴⁰.

Entre las principales inhabilidades para ser congresistas en Colombia se incluyen aquellas derivadas de condenas por delitos dolosos, el ejercicio reciente de funciones públicas que conlleven algún tipo de autoridad, vínculos familiares con funcionarios públicos que ejerzan autoridad civil o política, así como intervenciones en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Estado⁴¹. Además, se contempla la pérdida de investidura en caso de que un congresista incumpla el régimen de inhabilidades.

En resumen, las inhabilidades de los congresistas son un elemento esencial del sistema democrático colombiano, ya que garantizan que los cargos de elección popular sean ocupados por personas capacitadas, transparentes y comprometidas con el bienestar público. Aunque limitan el acceso de ciertos individuos a estos cargos, su finalidad es preservar la confianza pública y asegurar que el ejercicio de poder político se realice siempre en beneficio de la sociedad⁴².

Dentro de las inhabilidades establecidas para los congresistas se encuentra la referenciada en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992, que impone que ningún ciudadano puede haber sido elegido para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente, salvo si antes de la elección correspondiente se ha presentado renuncia.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia 146 de 2021.

³⁹ Sección Quinta citó las sentencias Consejo de Estado (i) del 29 de enero de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00; y (ii) del 9 de febrero de 2006. Rad. 080001-23-31-000-2004-00093-02 (3900).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Artículo 179 Constitución Política de Colombia.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia 146 de 2021.

De conformidad con la Sentencia C-093 de 1994, esta inhabilidad busca impedir que una persona, en este caso, los Congresistas, ejerzan funciones de forma simultánea en dos corporaciones, en dos cargos o en una corporación y un cargo si los períodos coinciden, por lo que no se configura si “*pese haber sido elegido, [el ciudadano] no ha ejercido el empleo o interrumpió el respectivo período*”.

La Corte Constitucional, en su momento reconoció que a pesar de que los períodos podían concebirse en términos abstractos, dicha concepción no se podía predicar de las inhabilidades, que, en el caso en concreto, está enfocada a impedir que el individuo específicamente esté desarrollando, “*dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función*”. En ese sentido, en el marco de esta inhabilidad “*los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones. Se convierten entonces en límites temporales de éstas*”⁴³.

d. Naturaleza jurídica de los períodos para ejercer cargos públicos

La naturaleza jurídica de los períodos en la Constitución Política es la de establecer límites temporales definidos y obligatorios para el ejercicio de funciones públicas, con ello se garantiza la periodicidad de los mandatos, la renovación de autoridades y la estabilidad del orden institucional.

Estos períodos son esenciales para la estructura democrática, ya que evitan la perpetuación en el poder y establecen un marco de continuidad en la administración pública, por tanto, la Corte ha señalado sobre “*la trascendencia jurídica que para la estabilidad institucional y para garantizar el derecho de acceso a los cargos públicos tienen los períodos señalados en la Constitución o en la ley cuando fuere el caso. La variación intempestiva del período en curso es un asunto muy sensible desde el punto de vista constitucional, por sus eventuales implicaciones sobre la organización de la estructura del Estado*”⁴⁴.

La Constitución de 1991, establece diferentes tipos de períodos tanto de elección de dignatarios a ocupar altos cargos del Estado, como los de elección popular, aunque no así de todos los servidores públicos.

La Corte Constitucional ha indicado que “*todos los cargos de elección fuesen de carácter popular o no, tienen períodos institucionales*”⁴⁵, considerando el período institucional “*cuando existe un precepto que señale los plazos en que una persona debe ocupar la correspondiente función pública*”⁴⁶, de lo cual, se concluye que mientras “*un precepto constitucional o legal no establezca una fecha oficial de iniciación de las funciones, el período debería considerarse subjetivo o personal*”⁴⁷.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 1996⁴⁸, estableció lo siguiente sobre el cargo de fiscal general de la Nación:

“Las anteriores consideraciones resultan aplicables al caso del señor fiscal general de la Nación. El hecho de que la Constitución, al señalar su período lo haya fijado

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 1994

⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-753 de 2004

⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional sentencia C-011 de 1994

⁴⁶ Ídem

⁴⁷ Ídem

⁴⁸ En la cual declaró inexistente el inciso tercero del artículo 29 del proyecto

sin condicionamiento alguno, es decir, lo haya previsto perentoriamente en cuatro (4) años, no da pie para que el legislador establezca, como lo hace el inciso tercero del artículo bajo examen, que, si faltare en forma absoluta antes de terminar dicho período, el elegido en su reemplazo por la Corte Suprema de Justicia lo sea únicamente hasta terminar el período del anterior”.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-441 de 2000, estableció que existen cargos con periodos institucionales y otros con carácter personal. Frente a esta distinción indicó que “cuando el período es subjetivo éste se cuenta a partir del momento en que el funcionario elegido o designado toma posesión del cargo, entonces, en caso de vacante el funcionario que debe reemplazar a quien venía ocupando el destino, ejerce el cargo por todo el período señalado en la Constitución”.

En cambio, cuando el período es institucional u objetivo, es decir que “su duración y la fecha de inicio del mismo aparecen señalados en la Constitución (...), quien lo reemplace debe solamente ejercer el cargo durante el término que haga falta para completar el correspondiente período”⁴⁹.

Ahora bien, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, “definieron que mientras la Constitución no señalara otra cosa, los períodos de los cargos de elección distintos a la elección popular eran subjetivos o individuales”⁵⁰.

En este contexto, el período de los congresistas está determinado por la Constitución y la Ley 5 de 1992. Según el artículo 132 de la Constitución Política los congresistas son elegidos por un período institucional de cuatro años, que comienza el 20 de julio siguiente a la elección.

e. Análisis del caso concreto

La Procuraduría General de la Nación estima que el cargo por violación del artículo 125 de la Constitución no está llamado a prosperar, pues la excepción prevista en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5º de 1992 no desnaturaliza la figura del período institucional de los cargos de elección popular.

En Sentencia C-093 de 1994, la Corte Constitucional aclaró que, en lo que tiene que ver con las inhabilidades, “los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones (...)"⁵¹.

Así, aunque el artículo 125 de la Constitución haya introducido una modificación respecto de los períodos de elección popular al establecer que son de naturaleza institucional, lo cierto es que este cambio no tiene relevancia constitucional de cara a la inhabilidad de la que trata la norma demandada, pues dicho carácter se predica sobre el cargo, pero no sobre la persona que lo ejerce.

Al margen de la naturaleza institucional, lo cierto es que, para la configuración de la inhabilidad se debe verificar la relación funcional entre el cargo público y la persona que aspira a ejercerlo dentro del período institucional previsto.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta radicación 11001-03-28-000-2012-00012-00, 12 de agosto de 2013. Consejero ponente doctor Alberto Yépes Barreiro.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 1994.

En ese sentido, explicó la Corte que, aunque una persona que resultó elegida pudo no haberse posesionado, entonces, no existió un ejercicio efectivo del cargo y, por ende, no se entiende configurada la inhabilidad. Esto también es extensible a supuestos de renuncia aceptada, en los que, al haberse dado una separación efectiva del cargo, tampoco se entiende configurada la inhabilidad.

Bajo ese entendido, el propósito del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5° de 1992 es impedir que una persona ejerza simultáneamente dos cargos para una corporación o empleo público de elección popular, así sea parcialmente.

Luego entonces, si la renuncia fue efectivamente presentada, la relación funcional con ese período también terminó, al margen de que quien ocupe el cargo en reemplazo lo haga por el término restante del período. Es decir, la institucionalidad del período se predica respecto del cargo, pero no para la persona que fue elegida en un primer momento, pues para que se configure la inhabilidad debe existir todavía la relación funcional entre el cargo y el sujeto señalado.

Así, una vez aceptada la renuncia, la persona pierde el vínculo con la corporación o empleo público y, aunque el período seguirá cursándose hasta la fecha estipulada al margen de que el cargo esté vacante; la causal de inhabilidad no continúa en el tiempo porque con la aceptación de la renuncia se dio la ruptura de la relación funcional del servidor con el empleo determinado.

En suma, la institucionalidad del cargo únicamente exige que en casos de vacancia el tiempo del período sigue cursando, es decir, no se reinicia. En consecuencia, la persona que lo ocupe en reemplazo lo hará por el tiempo restante de quien renunció previamente al cargo.

Sobre el particular, agregó el Consejo de Estado que “*si se configuró una falta absoluta en presencia de la renuncia formalmente aceptada a un concejal o diputado, antes de la inscripción como candidato al Congreso, no rige para ellos la prohibición consagrada en el artículo 179, numeral 8, toda vez que su período para esas corporaciones se extinguió en virtud de su dimisión formal, de manera que este solamente rige hasta su culminación para la persona que lo haya reemplazado como candidato no elegido en la misma lista en orden sucesivo y descendente, sin que sea posible pretender que se siga considerando al dimitente como servidor público que en virtud de lo anterior ya no ostenta dicha calidad y por consiguiente no se encuentra inhabilitado en los términos indicados, para ser elegido congresista*”⁵².

Finalmente, el Ministerio Público considera que la renuncia como situación que enerva la configuración de la inhabilidad de la que trata el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5° de 1992, resulta ser una medida propia de la libertad de configuración normativa del Legislador que es respetuosa de los límites relacionados a la afectación de los derechos políticos.

En ese orden de ideas, permitir que quien ocupa un cargo público renuncie antes de la elección para el Congreso, resulta ser proporcional respecto de los derechos políticos de ese ciudadano. Pues, por un lado, procura salvaguardar la estabilidad institucional y la moralidad pública, pero por el otro, permite que quien tiene aspiraciones políticas pueda ejercer su derecho constitucional a ser elegido dentro de márgenes razonables.

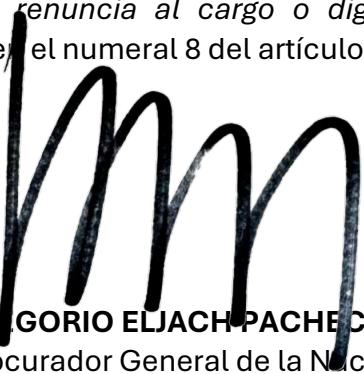
⁵² Consejo de Estado. Sentencia de 15 de marzo de 2015, Rad. 2014-00050-00.

Así las cosas, el Ministerio Público le solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la expresión “*Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente*”, contenida en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”.

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión “[*s*]alvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente” contenida en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5^a de 1992.

Atentamente,



GRISELDA ELJACH PACHECO
Procuradora General de la Nación

ZRS/ARBH/DCM/GMHN/DPPG/CRM