

## PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2022 CÁMARA

*“Por medio del cual se adiciona el Numeral 6.º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 en lo relacionado , y Se adiciona el numeral 14 al artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 en lo relacionado con el régimen de inhabilidades para alcaldes y gobernadores”*

### El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA

**Artículo 1.º Objeto.** Esta ley tiene por objeto adicionar el régimen de inhabilidades establecido para ser gobernador y para ser alcalde municipal o distrital, en el sentido de tipificar una causal para que aquellas personas que hayan fungido como ordenadores del gasto en proyectos e infraestructuras catalogados por la Contraloría General de la República como elefantes blancos u obras inconclusas y proyectos críticos.

**Artículo 2.º.** Se adiciona el numeral 6 al artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

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

...

6. Quien haya fungido como ordenador del gasto en proyectos e infraestructuras catalogados por la Contraloría General de la República como elefantes blancos u obras inconclusas y proyectos críticos.”

**Artículo 3.º.** Se adiciona el numeral 14 al artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 111. DE LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador:

...

14. Quien haya fungido como ordenador del gasto en proyectos e infraestructuras catalogados por la Contraloría General de la República como elefantes blancos u obras inconclusas y proyectos críticos.

...”



**Artículo 4.º** Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias



**RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



57 (1) 4325100  
Ext: 5303 - 5304



[ricardo.ferro@camara.gov.co](mailto:ricardo.ferro@camara.gov.co)



Calle 10 No. 7- 51, Capitolio Oficina 307  
Radicaciones: Carrera 7 No. 8-68.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **Justificación.**

En Colombia, un gran número de infraestructuras en el sector educativo y de salud, de transporte urbano y rural, de acueducto, saneamiento básico y alcantarillado, de vivienda, entre otros, siguen ocupando la lista de proyectos y obras que se encuentran sin terminar por encontrarse en estado de abandono, en estado crítico o de atraso en su ejecución, también conocidas como elefantes blancos.

La continua aparición de elefantes blancos en país no solo es escandalosa, sino que resulta reprochable para quienes en las administraciones municipales y departamentales han participado y tienen responsabilidad en la inversión y ejecución de los diferentes proyectos y obras que se han visto involucrados. Sobre todo, es un hecho que deteriora la percepción que tienen los colombianos de su entorno y que afecta gravemente a las finanzas públicas, a la sociedad en general y particularmente a los grupos más vulnerables, puesto que la paralización y el abandono de dichos proyectos y obras compromete la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos y para el desarrollo de los distintos territorios.

Por demás, es un hecho que menoscaba de forma considerable la percepción de transparencia y eficiencia y así mismo la confianza que tienen los colombianos en torno la Administración Pública.

Para atender la problemática de los elefantes blancos, en el Congreso de la República se discutió y aprobó el Proyecto de Ley 025 de 2018 Cámara - 270 de 2019 Senado, de autoría de la H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal y de la H.S. Emma Claudia Castellanos, que una vez sancionado por el presidente de la República Iván Duque Márquez se convirtió en la Ley 2020 de 2020, por medio de la cual se creó el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas bajo la dirección y coordinación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI- de la Contraloría General de la República, con el fin de identificar y tener un registro actualizado de las obras civiles inconclusas con base en la información reportada por las entidades estatales de los distintos órdenes institucionales.

Se destaca que la aplicación de la Ley 2020 de 2020 ha permitido avances en materia de fiscalización de los proyectos y obras a cargo de las entidades estatales, puesto que la Contraloría General de la República ha podido consolidar su capacidad operativa



como ente de control fiscal para afrontar dicha problemática, y este trabajo ha empezado a generar una sensibilización institucional y social en cuanto a lo que representan los elefantes blancos para el país, la cual no puede perderse de vista y, por el contrario, hay que impulsar en esa dirección.

A nivel del país, por ejemplo, durante 2020 la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones con enfoque de control preventivo emitió varias alertas por los retrasos detectados en proyectos y obras que cuentan con altas inversiones en diferentes zonas del país<sup>1</sup>.

De acuerdo con un reporte de investigación publicado a finales de 2021 por El Tiempo<sup>2</sup>, la cantidad de recursos comprometidos en el país por obras sin terminar, fallidas o en alerta por retrasos asciende a la suma de 16,2 billones de pesos, y el número de proyectos e infraestructuras que integran el listado -cuyos registros datan desde 2005- que la Contraloría General de la República tiene catalogados como elefantes blancos u obras inconclusas y proyectos críticos asciende a un total de 2.039.

A nivel de Bogotá, según un reporte de investigación publicado recientemente por El Espectador<sup>3</sup> y en el que se destacan 10 grandes elefantes blancos, en la capital del país existen 53 obras que tienen retrasos y cuyo costo asciende a los 18 billones de pesos, de acuerdo con la información de la Contraloría Distrital. De este reporte también llama la atención la siguiente conclusión: *“Lo cierto es que los llamados “elefantes blancos” que se repiten en las regiones de Colombia, llenan de indignación a una ciudadanía que, según algunas encuestas, no confían en las instituciones y cuya percepción de corrupción es alta. De hecho, la última encuesta de “Bogotá Cómo Vamos”, realizada en noviembre de 2021, muestra que la percepción ciudadana hacia la Alcaldía Mayor es de entre el 12 y 17% en las distintas zonas de la capital. Por otro lado, los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción hecho por la Corporación Transparencia por Colombia, en enero de 2022, señalaron que el país obtuvo 39 puntos sobre 100 en una escala donde 0 es corrupción muy elevada y 100 ausencia de corrupción.”* (Subrayas propias).

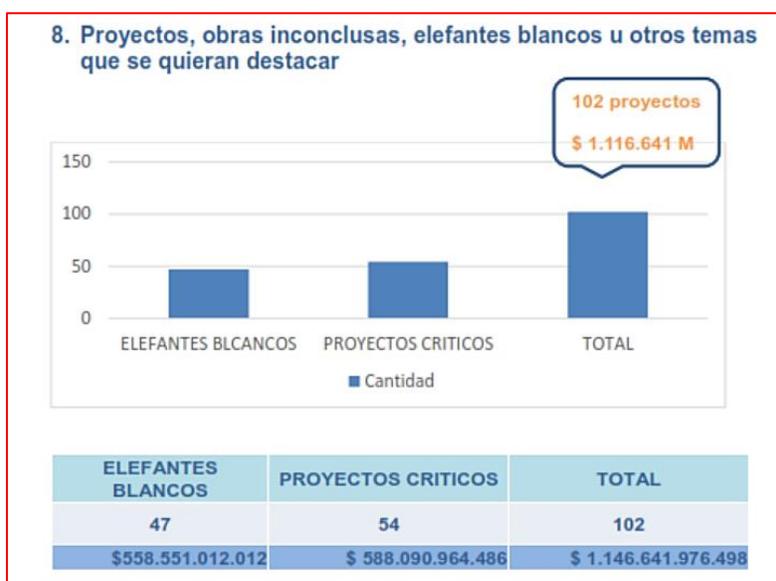
<sup>1</sup> Se pueden consultar los siguientes reportajes que dan cuenta de dicha situación: “¿Aumentarán elefantes blancos? Lupa de la Contraloría a más de 100 obras paralizadas por la pandemia”: <https://noticias.caracol.com/economia/aumentaran-elefantes-blancos-lupa-de-la-contraloria-a-mas-de-100-obras-paralizadas-por-la-pandemia>; “Alerta de la Contraloría General por proyectos críticos, obras inconclusas y Elefantes Blancos en San Andrés y Providencia”: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/alerta-de-la-contralor%C3%ADa-general-por-proyectos-cr%C3%ADticos-obras-inconclusas-y-elefantes-blancos-en-san-andr%C3%A9s-y-providencia>

<sup>2</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/elefantes-blancos-radiografia-de-mil-obras-fallidas-o-inconclusas-641619>

<sup>3</sup> <https://www.elespectador.com/bogota/los-10-elefantes-blancos-que-han-desangrado-el-erario-de-bogota/>



A nivel del Tolima, para 2020 se reportó que Ibagué lideraba la lista de ciudades capitales con mayor número de obras en riesgo (39 proyectos en esa categoría) y que el Tolima lideraba la lista de departamentos con mayor número de obras en riesgo o con bajo avance (96 proyectos en esa categoría)<sup>4</sup>. Según el Informe para la Rendición de Cuentas de la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la Contraloría General de la República<sup>5</sup>, con fecha de noviembre de 2021, el reporte de elefantes blancos y proyectos críticos en el departamento ascendía a un total de 102, en los cuales está comprometida una suma total de 1.146.641.976 millones de pesos, y así se muestra en la gráfica contenida en la página 10 del mencionado informe:



De cara al panorama anterior, es necesario discutir e implementar acciones para sancionar drásticamente a aquellas personas que hayan participado en la aparición de proyectos e infraestructuras catalogados por la Contraloría General de la República como elefantes blancos u obras inconclusas y proyectos críticos en el país, como sería

<sup>4</sup> <https://www.semana.com/pais/articulo/contraloria-advierte-que-colombia-tiene-1400-elefantes-blancos/299658/>

<sup>5</sup> El informe se puede visualizar en el siguiente enlace: [https://www.contraloria.gov.co/web/rendicion-de-cuentas/informes-regionales-2021/-/document\\_library/pzhj/view\\_file/1372208?com=liferay&document\\_library\\_web\\_portlet=DLPortlet\\_INSTANCE\\_pzhj\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fweb%2Frendicion-de-cuentas%2Finformes-regionales-2021%3Fp\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet=DLPortlet\\_INSTANCE\\_pzhj%26p\\_p\\_life\\_cycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.contraloria.gov.co/web/rendicion-de-cuentas/informes-regionales-2021/-/document_library/pzhj/view_file/1372208?com=liferay&document_library_web_portlet=DLPortlet_INSTANCE_pzhj_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fweb%2Frendicion-de-cuentas%2Finformes-regionales-2021%3Fp_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet=DLPortlet_INSTANCE_pzhj%26p_p_life_cycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

la creación de una causal de inhabilidad para ocupar los cargos de gobernador o alcalde municipal o distrital.

### **El concepto de inhabilidad en el ordenamiento colombiano.**

El concepto de inhabilidades ha sido abordado ampliamente por la jurisprudencia de las Altas Cortes. En particular, la Corte Constitucional ha sostenido que las inhabilidades “son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”<sup>6</sup>.

También ha entendido la Corte Constitucional que al existir un régimen de inhabilidades para acceder a la función pública se procura que las decisiones que se toman en este ámbito “sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”<sup>7</sup> (Subrayas propias).

A su vez, el Consejo de Estado precisó con respecto a las inhabilidades que “la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía *legis* o *iuris*, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (*verbi gratia* arts. 179 No.1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio”<sup>8</sup>.

Ahora, la Corte Constitucional ha indicado que para regular las inhabilidades el Congreso tiene un margen amplio de discrecionalidad<sup>9</sup>. En ese sentido, la Corte ha reiterado que el diseño de las inhabilidades “no puede modificar los límites fijados directamente por el constituyente al respecto, y en todo caso debe respetar parámetros de razonabilidad, y subordinarse a los valores y principios constitucionales; en

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia C-179 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-348 de 2004 M.P. Jaime Córdova Triviño.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 8 de febrero de 2011. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C-393 de 2019 M.P. Carlos Bernal Pulido.



especial debe respetar el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, la libertad de escoger profesión y oficio, y el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos”. Tambiénfisca agregó la Corte que “la regulación legal de tales inhabilidades e incompatibilidades sólo respeta la Carta si tiene como finalidad asegurar la transparencia, moralidad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.” (Subrayas propias).

Como se observa, el régimen de inhabilidades para acceder a la función pública tiene un carácter restrictivo, taxativo, y la competencia para su fijación en el Congreso está circunscrita a unos parámetros, valores y principios que, al igual que los objetivos que busca su aplicación, han sido puntualizados por la jurisprudencia de las Altas Cortes.

De acuerdo también con la Corte Constitucional, se distinguen dos grandes grupos de inhabilidades:

Por una parte, están las inhabilidades que tienen relación directa con el poder sancionatorio del Estado, que “se aplican en el marco del derecho penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política. En otras palabras, una vez se incurra en la conducta que la ley considera reprochable, el Estado impone la sanción correspondiente y adiciona una más, la inhabilidad, que le impide al individuo investigado ejercer una determinada actividad pública”. Adicionalmente, la Corte sostuvo que, “si bien estas restricciones persiguen finalidades constitucionalmente válidas como es la lucha contra la corrupción entre otras, dicha configuración normativa no puede desconocer principios fundamentales como la proporcionalidad, la razonabilidad y la interdicción del exceso, entre otros”<sup>10</sup>.

Por otra parte, están las inhabilidades que “no constituyen sanción ni están relacionadas con la comisión de faltas, sino que corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y obedecen a la efectividad de principios, derechos y valores constitucionales, como son la lealtad empresarial, moralidad, imparcialidad, eficacia, transparencia o sigilo profesional, entre otros postulados. Desde este segundo punto de vista, la inhabilidad no constituye una pena ni una sanción, sino una garantía de que el comportamiento anterior o el vínculo familiar no afectarán el desempeño del empleo o función, de protección del interés general y de la idoneidad, probidad, imparcialidad y moralidad del aspirante”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-10e1 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-348 de 2004 M.P. Jaime Córdova Triviño.



## Competencia y límites del Congreso de la República en la regulación del régimen de inhabilidades.

En Sentencia C-053 de 2021<sup>12</sup>, la Corte Constitucional hizo una exposición detallada en lo que atañe a este punto, siendo de interés para la discusión de esta iniciativa puesto que permitirá comprender el rol del Congreso de la República en torno a la configuración del régimen de inhabilidades desde la perspectiva constitucional:

“33. *Competencia del legislador para definir las inhabilidades.* La competencia del legislador para fijar el régimen de inhabilidades está prevista, entre otros, por los artículos 123<sup>13</sup>, 124<sup>14</sup> y 150<sup>15</sup> de la Constitución Política<sup>16</sup>. A partir de estos artículos, la Corte ha sostenido que, en términos generales, el legislador tiene amplio margen de configuración para “*establecer inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas*”<sup>17</sup> y fijar el “*régimen de inhabilidades para la celebración de contratos con el Estado*”<sup>18</sup>. En particular, la Corte ha precisado que el legislador es competente para (i) definir el tipo de inhabilidades aplicable según el cargo, la función o el rol; (ii) disponer el término de duración de las inhabilidades –*incluso prever que sean temporales o definitivas*–; (iii) instituir que las inhabilidades apliquen para todos los cargos públicos o únicamente para algunos; (iv) adoptar enfoques preventivos o sancionatorios en la regulación de las inhabilidades y, por último, (v) determinar el carácter principal o accesorio de la inhabilidad, así como la competencia para imponerla o para constatar su configuración<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

<sup>13</sup> Artículo 123 de la Constitución Política: “*Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. // Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. // La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio*”.

<sup>14</sup> Artículo 124 de la Constitución Política: “*La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva*”.

<sup>15</sup> Artículo 150.23 de la Constitución Política: “*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos*”. Cfr. Id. “*Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional*”.

<sup>16</sup> Sentencias C-106 de 2018, C-101 de 2018, C-176 de 2017, C-500 de 2014, C-257 de 2013, C-1016 de 2012 y C-348 de 2004, entre otras.

<sup>17</sup> Sentencias C-393 de 2019, C-176 de 2017, C-618 de 2012, C-311 de 2004 y C-194 de 1995.

<sup>18</sup> Sentencias C-106 de 2018 y C-618 de 2012.

<sup>19</sup> Sentencia C-500 de 2014.



34. *Límites de la competencia para definir las inhabilidades.* La competencia del legislador para definir el régimen de inhabilidades no es absoluta. Esto, por cuanto tiene dos límites principales<sup>20</sup>. Primero, el legislador “*no puede modificar ni alterar el alcance y los límites de las inhabilidades fijadas directamente por la Carta Política*”<sup>21</sup>. Segundo, “*las inhabilidades deben ser razonables y proporcionadas*”<sup>22</sup>, de manera que no desconozcan los principios previstos por la Constitución Política<sup>23</sup> y, en particular, “*los principios que rigen la función administrativa –transparencia, moralidad, igualdad, eficacia y eficiencia (C.P. art. 209)–*”<sup>24</sup>. Por consiguiente, la competencia del legislador para fijar el régimen de inhabilidades, aunque es amplia, está limitada, de un lado, por los “*aspectos competenciales*”<sup>25</sup> que fija la Constitución Política y, de otro lado, por los principios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>26</sup>. Estos límites se analizarán a continuación.

35. *Límites constitucionales expresos.* Existen inhabilidades que, “*al haber sido determinadas de forma directa por la Constitución, no pueden ser modificadas por el legislador*”<sup>27</sup>, bien sea “*para ampliarlas [o] reducirlas en sus componentes y sus efectos*”<sup>28</sup>. Esto es así, por ejemplo, “*en cuanto al tiempo de su duración o en cuanto a los grados de parentesco determinados por la norma superior*”<sup>29</sup>, o “*respecto de ciertos servidores públicos, como el Presidente de la República o los congresistas*”<sup>30</sup>. En otras palabras, las inhabilidades podrían “*ser establecidas o ampliadas por el legislador*”<sup>31</sup>, bien “*por disposición expresa del constituyente o en virtud de la cláusula general de regulación de la función pública*”<sup>32</sup>, siempre que “*no modifique las inhabilidades previstas en [la Constitución], o establezca otras que les sean*

<sup>20</sup> Sentencias C-393 de 2019, C-468 de 2008, C-179 de 2005, C-348 de 2004, C-015 de 2004, C-625 de 2003, C-064 de 2003, C-952 de 2001, C-540 de 2001, C-247 de 2001, C-200 de 2001, C-1412 de 2000, C-617 de 1997 y C-509 de 1997.

<sup>21</sup> Sentencias C-393 de 2019 y C-015 de 2004.

<sup>22</sup> Sentencia C-393 de 2019. Cfr. Sentencia C-497 de 1994.

<sup>23</sup> Sentencias C-106 de 2018, C-325 de 2009 y C-348 de 2004.

<sup>24</sup> Sentencias C-393 de 2019, C-384 de 2004, C-311 de 2004, C-200 de 2001 y C-483 de 1998.

<sup>25</sup> Sentencia C-176 de 2017.

<sup>26</sup> Sentencias C-348 de 2004 y C-952 de 2001.

<sup>27</sup> Sentencia C-106 de 2018.

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Id.

<sup>30</sup> Id.

<sup>31</sup> Sentencias C-393 de 2019 y C-903 de 2008.

<sup>32</sup> Id.



*contrarias*”<sup>33</sup>. En consecuencia, la Corte advierte que el “*alcance concreto de la potestad de configuración del legislador (...) dependerá de la precisión con la que la Constitución haya regulado*”<sup>34</sup> las inhabilidades en cuestión.

36. *Principios de razonabilidad y proporcionalidad.* Las inhabilidades no pueden desconocer los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Para examinar si las inhabilidades desconocen estos principios, el juez debe verificar la existencia de la afectación *prima facie* al principio constitucional presuntamente comprometido<sup>35</sup>. Luego, debe determinar si dicha afectación es *constitucionalmente justificada*, para lo cual debe: (i) definir la intensidad del juicio: débil, intermedio o estricto; (ii) verificar que la medida persiga una finalidad constitucionalmente legítima, importante o imperiosa, según el caso, y (iii) analizar la proporcionalidad de la medida, esto es, si satisface los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

36. *Intensidad del escrutinio en materia de inhabilidades.* La Corte debe analizar, según el caso concreto, “*la intensidad del test que aplicará para determinar si una (...) inhabilidad es una restricción razonable y proporcionada*”<sup>36</sup>. Bajo esta premisa, ha aplicado tests de intensidad *leve, intermedia y estricta* para examinar la constitucionalidad de las inhabilidades. Esto, según “*la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo*”<sup>37</sup> con la inhabilidad y el alcance de “*la facultad que tenga el legislador para proferir la regulación enjuiciada*”<sup>38</sup>, así:

---

<sup>33</sup> Id. Al respecto, mediante la sentencia C-101 de 2018, la Corte “*varió el precedente establecido en la jurisprudencia constitucional, para aceptar que, indirectamente, sí resulta posible modificar el régimen de inhabilidades determinado constitucionalmente para ciertos empleos públicos, a condición de hacerlo de manera general, para el ejercicio de cualquier empleo público*”.

<sup>34</sup> Sentencias C-393 de 2019 y C-064 de 2003.

<sup>35</sup> En la sentencia C-521 de 2019, la Corte definió la estructura del test integrado de igualdad en los siguientes términos: “*Para resolver la cuestión se aplicará, en concordancia con la jurisprudencia de esta Corporación, un juicio integrado de igualdad que según ha dicho esta Corte, ‘combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los test de distinta intensidad estadounidenses’ y se desarrolla a través de dos etapas, en la primera se debe determinar cuál es el criterio, termino de comparación o tertium comparationis, para lo cual se requiere de antemano definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica la medida analizada configura un tratamiento desigual entre iguales o igual entre desiguales; una vez superada esta etapa y habiendo establecido que en efecto existe un trato diferenciado, viene la segunda etapa del examen, en el que se procede a establecer si desde la perspectiva constitucional dicha diferenciación está justificada o no*”.

<sup>36</sup> Sentencia C-393 de 2019.

<sup>37</sup> Sentencias C-101 de 2018 y C-1064 de 2001.

<sup>38</sup> Sentencias C-101 de 2018 y C-287 de 2012.



36.1 Por regla general, la Corte ha aplicado el *test de intensidad leve*<sup>39</sup>. Esto, debido a que “*se trata de la regulación de una materia sobre la cual el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa*”<sup>40</sup>. En estos casos<sup>41</sup>, la Corte ha utilizado este test para examinar inhabilidades que no están fundadas en criterios sospechosos o que no “*afectan arbitrariamente la libre competencia o el goce de un derecho constitucional no fundamental*”<sup>42</sup>.

36.2 En otros casos, la Corte ha aplicado el *test de intensidad intermedia*<sup>43</sup>. Al respecto, la Corte ha precisado que este test procede cuando la inhabilidad

<sup>39</sup> En la sentencia C-101 de 2018, la Corte aplicó un test de intensidad leve para examinar la constitucionalidad de la inhabilidad prevista por el numeral 4 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, según el cual, constituye inhabilidad para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo: “4. *Haber sido declarado responsable fiscalmente*”. Al respecto, la Corte fundamentó la intensidad del test en las siguientes razones: “*la Sala considera que el análisis de razonabilidad y de proporcionalidad de la inhabilidad acusada en la demanda debe hacerse mediante un juicio de intensidad leve, en atención a que, como se evidenció previamente, se trata de la regulación de una materia sobre la cual el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa y no configura una restricción de derechos que prima facie se sustente en criterios sospechosos o que afecten arbitrariamente la libre competencia o el goce de un derecho constitucional no fundamental*”. Asimismo, en la sentencia C-106 de 2018, la Corte analizó la constitucionalidad de la inhabilidad prevista por el artículo 1 de la Ley 1296 de 2009. Esta inhabilidad impide que “[l]os cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad; segundo de afinidad, o primero civil [puedan] ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente”. En esta sentencia, la intensidad del test se fundó en “*la amplitud de la competencia reconocida al legislador en la materia*”. Por último, en la sentencia C-1412 de 2000, la Corte examinó la constitucionalidad de las inhabilidades previstas por los artículos 42 y 34 de la Ley 136 de 1994, según las cuales, de un lado, “*para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época*” y, de otro lado, no podrá ser concejal “*quien haya sido condenado, a la fecha de la inscripción por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, salvo que estos últimos hayan afectado el patrimonio del Estado*” o “*quien haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción*”. En este asunto, la Corte destacó que la intensidad del test era leve, dado que, por virtud del “*amplio margen de libertad para prever los requisitos y causales de inhabilidades e incompatibilidades, la jurisprudencia ha señalado que, en estos casos, no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad*”.

<sup>40</sup> Sentencias C-106 de 2018 y C-101 de 2018.

<sup>41</sup> Sentencias C-106 de 2018, C-101 de 2018 y C-1412 de 2000.

<sup>42</sup> Sentencia C-101 de 2018.

<sup>43</sup> Primero, en la sentencia C-176 de 2017, la Corte aplicó un test de intensidad intermedia para analizar la inhabilidad prevista por la sección (e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, según el cual, “*no podrá postularse ni ser elegido como juez de paz o de reconsideración, la persona que [tenga una resolución acusatoria en su contra] por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia*”. Esto, en tanto “*la medida demandada no establece una clasificación sospechosa, ni recae en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución o crea un privilegio*”. Segundo, en la sentencia C-393 de 2019, la Corte aplicó un test de intensidad intermedia para examinar la inhabilidad prevista por el artículo 174 de la Ley 136 de 1994, según el cual, “*no podrá ser elegido como personero quien durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración o haya celebrado contratos de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector*

afecta un derecho fundamental, como, por ejemplo, el acceso a cargos públicos<sup>44</sup>. Esto, porque, “*en este escenario, un test de intensidad estricto desconocería el margen de configuración del legislador, y un test débil, por su parte, desconocería la restricción*” del derecho fundamental u otros principios constitucionales<sup>45</sup>.

36.3 De manera excepcional, la Corte ha también aplicado el *test de intensidad estricta*<sup>46</sup>. Este test solo ha sido aplicado en la sentencia C-634 de 2016 en relación con una “*inhabilidad permanente*” respecto de ciertos sujetos “*por haber sido condenados penalmente*”<sup>47</sup>. En esta oportunidad, la Sala Plena utilizó el test estricto, bajo el entendido de que las inhabilidades de este tipo: “*(i) imponen una fuerte restricción de los derechos constitucionales de las personas; (ii) son prima facie incompatibles con el fin resocializador de la pena; y (iii) tienen la potencialidad de operar como instrumentos para la discriminación injustificada en contra de las personas que, habiendo sido condenadas penalmente, han cumplido con esa sanción*”<sup>48</sup>.

---

*central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio”. Para la Corte, “a pesar de que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer inhabilidades, la inhabilidad dispuesta en la disposición demandada genera, por lo menos prima facie, una restricción en el derecho de acceso a cargos públicos que, de acuerdo con el demandante y algunos intervinientes, podría carecer de utilidad. En este escenario, un test de intensidad estricto desconocería el margen de configuración del legislador, y un test débil, por su parte, desconocería la restricción aparentemente inútil de un derecho fundamental”.*

<sup>44</sup> Sentencia C-393 de 2019. “*En este caso, la Corte considera que debe aplicar un escrutinio de intensidad intermedia porque a pesar de que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer inhabilidades, la inhabilidad dispuesta en la disposición demandada genera, por lo menos prima facie, una restricción en el derecho de acceso a cargos públicos que, de acuerdo con el demandante y algunos intervinientes, podría carecer de utilidad*”.

<sup>45</sup> Id. Cfr. Sentencia C-189 de 2019. “*El juicio que se desarrollará en el presente asunto corresponde al de intensidad intermedia, por las siguientes razones: (...) un test leve no protegería la autonomía constitucional de las entidades territoriales, mientras que un test estricto podría desconocer el margen de apreciación del legislador en la materia*”. Sentencia C-488 de 2015. El test intermedio debe ser aplicado “*cuando la medida prima facie genera serias dudas respecto de la afectación del goce un derecho fundamental*”.

<sup>46</sup> En la sentencia C-634 de 2016, la Corte aplicó el test estricto para examinar la inhabilidad prevista por el artículo 14 (parcial) de la Ley 1341 de 2009, según la cual no podrán obtener permisos para el uso del espectro radioeléctrico: “*4. Aquellas personas que hayan sido condenadas a penas privativas de la libertad, salvo cuando se trate de delitos políticos o culposos*”. La Corte consideró que el test estricto era procedente, porque las inhabilidades permanentes como consecuencia de condenas penales “*(i) imponen una fuerte restricción de los derechos constitucionales de las personas; (ii) son prima facie incompatibles con el fin resocializador de la pena; y (iii) tienen la potencialidad de operar como instrumentos para la discriminación injustificada en contra de las personas que, habiendo sido condenadas penalmente, han cumplido con esa sanción*”.

<sup>47</sup> Id.

<sup>48</sup> Sentencia C-634 de 2016. Cfr. Sentencia C-725 de 2015.



37. En conclusión, la Constitución Política defiere al legislador amplia libertad de configuración para disponer inhabilidades. Estas medidas limitan la capacidad jurídica de las personas para ejercer funciones públicas, prestar servicios públicos o celebrar contratos con el Estado. A su vez, garantizan los principios de transparencia, imparcialidad, igualdad, moralidad y primacía del interés general. Existen dos tipos de inhabilidades, a saber: (i) *sanción*, que tienen origen en decisiones condenatorias, y (ii) *requisito*, que constituyen medidas de protección del interés general y otros principios constitucionales. Ambos tipos de inhabilidades están sometidos a los límites expresos dispuestos por la Constitución y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La Corte ha aplicado tests de intensidad *leve*, *intermedia* y *estricta* para examinar la constitucionalidad de las inhabilidades, en atención a la libertad de configuración del legislador y a los principios constitucionales comprometidos en el caso concreto. Por último, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la presunción de inocencia “*desempeña un papel fundamental*”<sup>49</sup> al definir las inhabilidades, y, por tanto, este principio no puede ser limitado de manera irrazonable o desproporcionada.”

De los Honorables Congresistas,



**RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

---

<sup>49</sup> Id.

