C-112-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-112/25

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No tuvo en cuenta el alcance del contenido normativo demandado

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por presunta violación del principio de autonomía de las entidades territoriales

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-112 DE 2025

Expediente: D-15.965

Acción pública de inconstitucionalidad presentada por Henry Sosa Molina contra el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 "[p]or la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República"

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las consagradas en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Henry Sosa Molina, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

Esta Corporación, ante la ineptitud sustantiva de la demanda, se inhibió de conocer de fondo una acción pública de inconstitucionalidad formulada en contra del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 (modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022). Según esa norma, la Ley 1904 de 2018, que regula la elección del Contralor General de la República, es aplicable para las elecciones de los servidores públicos que les corresponde a las corporaciones públicas, de acuerdo con lo señalado en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución. Sin embargo, esa regla no aplica para la elección de los secretarios de los concejos de los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª, con el fin de preservar sus finanzas.

Los dos cargos que fueron admitidos inicialmente correspondían a censuras por, primero, la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales y, segundo, por desconocimiento del principio de igualdad. En el análisis de aptitud realizado por la Sala Plena se concluyó que los argumentos de la demanda, en general, no reunían los criterios necesarios para provocar un estudio de mérito, en tanto a que no se habían referido a dos aspectos centrales de la norma cuestionada: su temporalidad y el alcance de su aplicación analógica. Aunado a lo anterior, esta Corte concluyó que el cargo por vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales no reunía los supuestos consagrados en la jurisprudencia para abordarlo de fondo. En cuanto al cargo por violación del principio de igualdad, la Corte consideró que, este, no solo no reunió los criterios generales de admisibilidad, sino que además no cumplió con los criterios específicos establecidos para un ataque soportado en la presunta transgresión del aludido principio de igualdad.

I. ANTECEDENTES

A. La norma demandada

1. A continuación, se transcribe el artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, así como su parágrafo transitorio contra el cual se formuló la demanda. Cabe destacar que ese parágrafo fue modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 sancionada el 8 de febrero de 2022. El texto subrayado corresponde al aparte cuestionado.

Ley 1904 de 2018[1]

Por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección del Contralor General de la República por el Congreso de la República

El Congreso de Colombia

Decreta: (…)

Artículo 12. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 5 de 1992.

Parágrafo transitorio. <Parágrafo modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Mientras el Congreso de la República regula las demás

elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía. Para el caso de la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales, no se aplicará lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio.

B. La demanda

2. El 4 de julio de 2024, el ciudadano Henry Sosa Molina presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 "[p]or la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República", por la presunta vulneración de los artículos 1º, 13 y 313.1 de la Constitución Política[2].

3. En la demanda original, el actor no anunció explícitamente la pretensión de su acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, adujo que el parágrafo anteriormente transcrito vulnera los artículos 1º (en su componente de autonomía de las entidades territoriales), 13 (sobre el derecho fundamental a la igualdad) y 313 en su numeral 1º (referente a la facultad de los concejos de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio). Para justificar lo anterior planteó los cargos que se describen a continuación. Ese resumen abarca lo planteado, tanto en la demanda como en el escrito de subsanación, es decir, se expone en los términos en los que la acción de inconstitucionalidad fue corregida y admitida.

4. Primer cargo por violación del artículo 1º de la Constitución Política. Según el actor, el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 vulnera el artículo 1º de

la Constitución porque transgrede la autonomía de los concejos municipales, al imponerles una carga desproporcionada en la elección de sus secretarios. Lo anterior, ya que, a su juicio, no es lo mismo la elección del Contralor General de la República, quien se elige para un periodo de cuatro años, que la elección del secretario de un concejo municipal, escogido para servir solo un año.

5. En su argumentación, el accionante se refirió al aparte del artículo 1º de la Constitución que menciona la autonomía de las entidades territoriales. También hizo alusión a la Sentencia C-1051 de 2001, la cual describe el alcance de ese artículo 1º. A partir de lo anterior, señaló que los concejos municipales gozan de autonomía y capacidad de gestión de sus propios intereses. Esto, en los términos de las funciones a las que se refiere el artículo 313 de la Constitución.

6. Así, el actor señaló que los concejos municipales, integrantes de esas entidades territoriales, tienen autonomía y poder de gestión sobre sus propios intereses. Según él, esa autonomía se expresa en la Ley 136 de 1994, la cual estableció en el artículo 31 que los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento, y en su artículo 35 que precisa que esas corporaciones elegirán a los funcionarios de su competencia. A su turno, el artículo 37 de esa ley indica que los concejos elegirán un secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la corporación.

7. De acuerdo con el demandante, esta Corte ha indicado que la autonomía de los entes territoriales no es absoluta, pues está circunscrita a los límites que definan la Constitución y la ley (Sentencia C-189 de 2019). Sin embargo, el hecho de que el Congreso de la República haya consagrado una regla especial (y diferenciada) para el trámite de la elección de los secretarios de los concejos municipales podría implicar una vulneración de la autonomía que esas corporaciones tienen para determinar la manera en la cual eligen a los funcionarios que laboran en ellas.

8. En segundo lugar, el demandante precisó que la disposición pertenece a una ley que define las reglas de la convocatoria pública previa a la elección del Contralor General de la República. Adujo entonces que, sin que hubiese relación en la materia, el Congreso incluyó en esa ley una regla que se refiere a entes distintos a la Contraloría General de la República. Así, estimó que el hecho de que el parágrafo anotado aplique por analogía a los concejos municipales vulnera su autonomía, en tanto que la elección del Contralor General de la República no tiene nada que ver con la selección de los funcionarios que deben nombrar los concejos municipales.

9. El accionante destacó que la incongruencia anotada es palpable en el hecho de que la Ley 1904 de 2018 se refiere a la elección del Contralor General de la República, quien no puede ser relecto, frente a los secretarios de los concejos municipales que sí pueden serlo. Asimismo, el período del Contralor General de la República es de cuatro años mientras que el de los secretarios es de uno. A partir de todo lo anterior, el actor insistió en que la Ley 1904 de 2018 no regula situaciones o supuestos de hecho semejantes o relacionados con las entidades territoriales.

10. Con todo, según el demandante, la norma obliga a esas corporaciones:

"(…) a disponer de los pocos recursos con que cuentan para su funcionamiento y les impone una carga absurda e innecesaria pues el tener que contratar a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo, implica un desgaste por la demora en realizar dicho concurso y lo que vale financieramente ya que este cargo tiene un periodo de un (1) año por disposición de la ley 136 de 1994 y ese desgaste económico y administrativo tiene que hacerse cada año, vulnerando la autonomía que tienen los Concejos Municipales de dictarse su propio reglamento y tomar las medidas administrativas necesarias para su buen funcionamiento."[3]

11. Así, el actor señaló que imponerles a los municipios de categorías especial, 1ª, 2ª y 3ª la obligación de adelantar, para la elección de los secretarios de sus concejos, el mismo procedimiento establecido para elegir al Contralor General de la República puede calificarse como una medida onerosa, además de desproporcionada y desigual, frente a los municipios de categorías 4ª a 6ª que no tienen que seguir tal exigencia.

12. Segundo cargo por violación del artículo 13 de la Constitución. Según el demandante, el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 vulnera el artículo 13 de la Constitución, referente al derecho a la igualdad. El actor estimó que el parágrafo atacado desconoce el aludido artículo constitucional, pues discrimina injustificadamente a los concejos de las entidades territoriales de categoría especial y 1ª a 3ª, al señalar que lo establecido en el parágrafo transitorio demandado no aplica para la elección de los concejos municipales de las entidades territoriales de categorías 4ª a 6ª, con el fin de preservar sus finanzas. Adujo que esa diferenciación es infundada, pues todos los entes territoriales gozan de autonomía presupuestal en igualdad de condiciones y todos los concejos municipales deben elegir un secretario año a año. En esa medida, no hay justificación alguna para que el parágrafo atacado imponga lo que califica como una obligación desproporcionada e injusta a ciertos concejos municipales pertenecientes a una categoría determinada.

13. En línea con lo anterior, el actor señaló que no hay justificación para el hecho de que la disposición cuestionada beneficie a los entes territoriales de las categorías 4ª a 6ª, bajo la premisa de preservar sus finanzas, frente a los de categorías especial y 1ª a 3ª. Esto pues los entes territoriales excluidos de la excepción del parágrafo atacado tienen que adelantar anualmente un concurso y contratar una institución educativa, lo cual conlleva un egreso que afecta sus finanzas y recursos de funcionamiento, "[g]asto que incluso tendría que hacer si decidiera reelegir al secretario de la Corporación"[4]. Así, el accionante precisó que la norma enjuiciada, "(…) afecta los derechos a la igualdad entre los secretarios de los concejos municipales de las categorías 4ª, 5ª y 6ª respecto de los de las categorías especial,

1ª, 2ª y 3ª, ya que los primeros podrán ser reelegidos sin someterse a concurso alguno, mientras que los segundos deberán cada año someterse a concurso para poder ser reelegidos”[5].

14. Para soportar los planteamientos descritos, el demandante adujo que el principio de igualdad en Colombia implica que todos gocemos de derechos semejantes. Por ende, resulta discriminatorio y violatorio de ese principio el hecho de que ciertos concejos municipales deban seguir un procedimiento especial para elegir a sus secretarios mientras que otros no, con el único fin de preservar las finanzas de ciertos entes territoriales. Señaló que en ninguna parte de la Constitución se indica que una entidad debe asumir un deber porque tiene más recursos que otra.

15. Por otra parte, el demandante se refirió al artículo 126 de la Constitución para señalar que el parágrafo atacado discrimina a los concejos municipales de los entes territoriales de categorías especial, 1ª, 2ª y 3ª, pues les obliga a escoger a sus secretarios a través de un procedimiento especial que conlleva a contratar a un tercero. Insistió en que la única justificación para ello es preservar las finanzas de los entes territoriales de las categorías 4ª a 6ª. A su juicio, ello es un castigo que se deriva de la falta de regulación de la materia por parte del legislador. Con todo, resumió su cargo en que el hecho de que el parágrafo demandado contenga una regla que aplica para unos entes territoriales y para otros no, vulnera el derecho a la igualdad de los concejos a los que sí les aplica la norma cuestionada.

C. Trámite procesal

16. En sesión del 11 de julio de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional

repartió el expediente y el día 15 del mismo mes y año, la Secretaria General lo remitió al despacho del Magistrado ponente para lo de su competencia.

El auto inadmisorio

17. Mediante Auto del 29 de julio de 2024 se dispuso la inadmisión de la demanda[6]. Esa providencia explicó que ninguno de los cargos planteados que conforman el presupuesto del concepto de la violación reunía los criterios para su admisión. Además, estableció que el cago por vulneración del derecho a la igualdad no acreditaba los elementos señalados en la jurisprudencia de esta Corte para una censura de esa naturaleza. Con todo, ese auto indicó que los tres cargos planteados no cumplían con el requisito de carga argumentativa establecido en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

La corrección de la demanda y el auto admisorio

18. A través de oficio del 6 de agosto de 2024, la Secretaria General informó que, dentro del término de ejecutoria del Auto del 29 de julio del mismo año (transcurridos los días 1, 2 y 5 de agosto), el accionante presentó a tiempo su escrito de corrección de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia[7].

19. Mediante Auto del 22 de agosto de 2024 se admitieron los cargos primero y segundo de la demanda, referentes a la violación de los artículos 1º y 13 de la Constitución (respectivamente), pues consideró que el accionante acreditó los requisitos establecidos en la jurisprudencia para ello[8]. Esa providencia también constató que el actor hizo explícita la pretensión que persigue su demanda de inconstitucionalidad, aspecto que no obraba en la demanda original. En efecto, el actor indicó que su fin es que esta Corte declare inexequible

el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

21. Así, por medio del Auto del 22 de agosto de 2024 se le ordenó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que: (i) en virtud del artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, fijara el asunto en lista por diez días para que cualquier ciudadano pudiera intervenir, para defender o cuestionar la constitucionalidad de la disposición objeto de reproche; (ii) en línea con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, comunicara el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Cámara de Representantes, al Senado de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; (iii) con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitara a varias facultades de derecho de distintas universidades[9], a algunas entidades públicas[10] y a ciertas organizaciones privadas de carácter no gubernamental y a expertos[11] para que, si lo estimaban pertinente, intervinieran en el caso, y (iv) efectuara el traslado a la Procuraduría General de la Nación para que rindiera su concepto.

Intervenciones y conceptos

22. El 3 de septiembre de 2024, este proceso fue fijado en lista por el término de 10 días. Cumplidos los términos previstos en el Auto admisorio, esta Corporación únicamente recibió 7 conceptos en virtud de los requerimientos realizados con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. A continuación, se presenta un diagrama en el que se indica el sentido de los conceptos allegados. Luego, se agrupan las intervenciones que sugieren la exequibilidad de la norma atacada. Posteriormente, se anota lo indicado por la organización que propuso una exequibilidad condicionada y, en último lugar, se resume lo manifestado por la agremiación que sugirió la inexequibilidad de la disposición demandada.

Organización

Concepto

Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás; Universidad Pontificia Bolivariana; Universidad del Norte; Universidad Libre y Alfredo Manrique Reyes.

Exequibilidad

Federación Colombiana de Municipios.

Exequibilidad condicionada

Confenacol.

Inexequibilidad

Intervenciones que soportan la exequibilidad de la norma objeto de control

23. Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás. Mediante escrito del 10 de septiembre de 2024, el Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás (sede Bucaramanga), a través de Gissette Carolina Benavides Mendoza y César Augusto Romero Molina, allegó su concepto en el que se expone que la disposición demandada es exequible[12]. La argumentación que soporta su escrito se resume a continuación.

24. Primero, la Universidad Santo Tomás precisó que no advertía una relación directa "(…) en la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales dado que, del análisis de la naturaleza del conflicto, no hay una carga desproporcionada en la elección de

los secretarios de los concejos municipales, pese a que hay una diferencia entre desiguales, [esta] busca promover condiciones de forma real y efectiva que den un alcance eficaz a las condiciones económicas, sociales y políticas.”[13].

25. Segundo, esa casa de estudios señaló que, a partir de la demanda, la discriminación puede advertirse como un trato diferencial entre municipios debido a su categorización. Afirmó que deben tenerse en cuenta los criterios que soportan la creación de categorías para los municipios, consagrados en el artículo 8º de la Ley 136 de 1994. Con base en esos criterios, adujo que el trato diferencial del que son sujeto los municipios está relacionado con las condiciones financieras de manejo y recaudo de recursos. Así, a pesar de lo que se afirma en la acción, advirtió que no existe una vulneración al ingreso a la función pública “(…) en tanto que, lo único que sitúa la norma demandada son disposiciones que van dirigidas al cuidado y la preservación del patrimonio público, sin discriminar en ningún momento el aspecto ya mencionado”[14].

26. Para justificar la conclusión anterior, la universidad anotada acudió a la Sentencia C-288 de 2014 en la que se indicó que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal cuyo objetivo es, entre otras cosas, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la administración pública. Por ende, la norma atacada es constitucional, pues garantiza ese propósito de la mano con lo establecido en el artículo 363 de la Constitución Política.

28. A continuación, con fundamento en lo indicado en el artículo 287 constitucional, en lo relativo al componente de autonomía de las entidades territoriales, insistió en que esa autonomía tiene límite en aquellas cuestiones para las cuales el Constituyente de 1991 le otorgó competencia al legislador. Justamente, de acuerdo con la Sentencia C-098 de 2019, al Congreso le corresponde, en una amplia autonomía y libertad de configuración, definir

cuáles son las condiciones para el acceso, permanencia, ascenso y retiro de los servidores vinculados al Estado.

29. Por último, la Universidad Santo Tomás observó que no se configuraban los cargos propuestos por el accionante. En cuanto al primero, anotó que la autonomía de los entes territoriales encuentra un límite en aquellos asuntos para los cuales el legislador tiene competencia, como es el caso del acceso al servicio público. En torno al segundo, manifestó que la disposición atacada no es contraria al principio de igualdad, pues el trato diferenciado que consagra se soporta en una justificación válida, a saber, las distinciones y categorías que hay entre los entes territoriales municipales. En esta línea, destacó que la norma atacada tiene como finalidad preservar el patrimonio público de los municipios a los cuales no les es aplicable la regla sobre la escogencia de los secretarios de los concejos establecida en el parágrafo cuestionado.

30. La Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. A través de misiva del 16 de septiembre de 2024, la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín allegó su concepto a este proceso, a través de los profesores Enán Arrieta Burgos y Andrés Felipe Duque Pedroza[15]. Los profesores que remitieron esta intervención manifestaron que no se encuentran en una situación que genere conflicto de intereses, en los términos del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. En concreto, su concepto apuntó a explicar por qué el parágrafo transitorio demandado es exequible, en tanto que no vulnera la autonomía de los entes territoriales ni el derecho a la igualdad.

31. En primer lugar, esa casa de estudios señaló que la norma enjuiciada no priva a los concejos de su competencia electoral, sino que guía su ejercicio a través de un procedimiento orientado a garantizar la meritocracia.

32. En segundo lugar, explicó que es razonable y proporcional la diferenciación que hace la norma atacada en cuanto a su aplicación, contingente a la categorización de cada municipio. Por ende, esta no desconoce el derecho a la igualdad, pues tiene un fin constitucionalmente importante cual es salvaguardar las finanzas públicas.

33. Para soportar la conclusión anterior, la Universidad Pontificia Bolivariana planteó un juicio integrado de igualdad con un grado de escrutinio leve. A partir de ello, señaló que preservar la solvencia económica de los municipios de 4ª a 6ª categoría no es algo caprichoso, al contrario, responde a un deber que la Constitución impone en su artículo 320. En concreto, trajo a colación la Sentencia C-540 de 2001 (que reiteró la Sentencia C-271 de 1996), en la cual esta Corte avaló la categorización de los municipios, con fundamento en el artículo 320 constitucional, por lo que la diferenciación introducida en el parágrafo transitorio atacado no es irrazonable. Además, se trata de un régimen normativo de naturaleza transitoria, esto es, hasta que se regule legislativamente la materia que se aplica por analogía.

34. Finalmente, explicó que la autonomía territorial no es una prerrogativa absoluta. Eso quiere decir que el legislador puede, en ejercicio de su amplio margen de configuración, determinar procedimientos de obligatorio cumplimiento para los entes territoriales y sus corporaciones públicas, siempre que ello no afecte el núcleo esencial de su autonomía.

35. Al respecto, esa casa de estudios refirió la Sentencia C-189 de 2019, en la cual se establecieron los elementos que integran el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales. A partir de lo anterior, observó que los procedimientos para la elección de cargos públicos que corresponden a los concejos no son un elemento que hace parte del núcleo de la autonomía territorial. Específicamente, esos procedimientos no hacen parte del autogobierno territorial, pues su aplicación no conlleva una subordinación de los entes territoriales a otros órganos estatales. Resaltó que tales procedimientos estandarizan reglas meritocráticas para la elección de los funcionarios de los entes territoriales, y que la

demanda no demuestra por qué la norma atacada es desproporcionada o invade una esfera reservada a los entes territoriales o al núcleo de su autonomía. Así, la disposición atacada no es caprichosa o arbitraria, pues pretende dotar de un mínimo de razonabilidad meritocrática a las etapas de elección de los servidores públicos de las entidades territoriales.

36. Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte. A través de misiva del 16 de septiembre de 2024, el Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte remitió concepto a este proceso, a través de Erika Patricia López Salomé y Melanie Alejandra Castro Maury[16]. A su juicio, el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 demandado es exequible.

37. El aludido centro de estudios anotó que la regla establecida en el aparte demandado está justificada, pues el legislador busca que los procesos de selección de los servidores públicos garanticen los principios de meritocracia, transparencia y publicidad, de acuerdo con en el artículo 126 de la Constitución.

38. Aunado a lo anterior, señaló que la interpretación que la demanda hace de la norma atacada no corresponda con la realidad, en cuanto a la excesiva onerosidad que comporta la aplicación de las reglas que esa norma consagra para la elección de los secretarios de los concejos. Esto, por cuanto de la literalidad de la norma no se desprende que, ante la reelección de un secretario en funciones, deba adelantarse nuevamente el procedimiento original para su elección.

39. Por otra parte, la Universidad del Norte precisó que la intervención del legislador, a través de la disposición demandada, es proporcional y no excesivamente invasiva respecto de la autonomía municipal. Esto pues esa disposición aplica la Ley 1904 de 2018, por analogía, a los municipios de categorías especial, 1ª, 2ª y 3ª, sin incluir a los municipios pequeños de categorías 4ª a 6ª. A su juicio, ese tratamiento diferenciado

equilibra el principio de autonomía con el de transparencia, “(…) al permitir que los municipios más pequeños con menos recursos no estén sujetos a un proceso de selección más costoso y complejo”[17]. Así, son solo los municipios más grandes los que deben aplicar el procedimiento establecido en la Ley 1904 de 2018, con las modificaciones introducidas por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2021.

40. En segundo lugar, la Universidad del Norte adujo que la norma atacada no vulnera el principio de igualdad. Ello pues la misma disposición justifica el trato diferenciado que contiene, al señalar que este se soporta en el objetivo de preservar las finanzas de los municipios de menor tamaño (categorías 4ª a 6ª). Lo anterior es razonable, ya que “(…) la implementación de procesos de selección más complejos (como la convocatoria pública) conlleva costos significativos que afectarían de manera desproporcionada a municipios con menos capacidad económica.”[18].

“Que EXHORTE al Congreso de la República para que regule de manera clara y especifica el procedimiento de elección de secretarios de los Concejos municipales. En el entendido que el artículo 126 de la Carta Política ordena que el legislador debe establecer los lineamientos de la convocatoria pública para la elección de los servidores pertenecientes a las corporaciones públicas”[20].

42. La Universidad Libre planteó su concepto, a partir de dos cuestionamientos jurídicos. El primero es si la disposición enjuiciada vulnera la autonomía de las entidades territoriales, al disponer la forma en la que se debe escoger a los secretarios de los concejos. El segundo es si es constitucionalmente válido que el legislador adopte una medida basada en la categorización de los municipios para regular la elección de los secretarios de los concejos municipales.

43. Para lo primero, el mencionado claustro universitario recordó lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 136 de 1994, el cual establece que los concejos designarán un secretario para un periodo de un año, con posibilidad de reelección. También refirió que el Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 126 de la Constitución, cuyo texto actual dispone que, salvo en los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria. En tal convocatoria deben fijarse requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y meritocracia. En desarrollo de ese artículo 126, el Congreso expidió la Ley 1904 de 2018 que reglamentó la elección del Contralor General de la República. A su turno, el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022 incluyó una modificación al artículo 12 de la Ley 1904, que ordenó aplicar por analogía el procedimiento de elección señalado en esa ley, para la escogencia de los servidores de las corporaciones públicas, exceptuando la elección de los secretarios de los concejos de los entes territoriales de categorías 4ª a 6ª, con el fin de preservar sus finanzas. En esa medida, la norma cuestionada es un desarrollo de la modificación de la que fue objeto el artículo 126 constitucional.

44. Con base en lo anterior, la Universidad Libre adujo que existe un mandato superior y claro para el legislador de diseñar un procedimiento a través del cual las corporaciones públicas deben seleccionar a sus servidores, de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución. Esa norma constitucional no estableció clasificaciones o distinciones respecto del tipo de servidor o si este debe pertenecer al nivel nacional o territorial. Así, a partir de la literalidad del artículo 126 constitucional, es claro que el Congreso tiene una facultad explícita para regular la elección de los secretarios de los concejos y, por ende, no hay una invasión a la autonomía de los entes territoriales municipales o distritales.

45. Aunado a lo anterior, la institución interviniente anotó que la aplicación por analogía de la norma demandada a la elección de los secretarios de ciertos concejos es coherente con los principios del artículo 126 constitucional. Asimismo, precisó que el diseño establecido en la Ley 1904 de 2018 para la elección del Contralor General de la República

contiene un esquema de elección bajo el cual los concejales mantienen su función de elegir a sus secretarios, razón por la cual la norma atacada no vulnera la autonomía territorial.

46. Por otra parte, ese centro de estudios anotó que el autogobierno es un elemento constitutivo de la autonomía territorial, pero al revisar las funciones del secretario de los concejos, observó que ese funcionario no tiene autoridad de gobierno. En consecuencia, la regla contenida en la norma acusada no puede considerarse violatoria o conexa al autogobierno de los municipios.

47. Asimismo, a partir del criterio de evaluación definido en la Sentencia C-246 de 2019, es claro que la medida atacada no vulnera la autonomía territorial, pues no priva a los concejos de una facultad otorgada a ellos por la Constitución de manera específica. En contraste, la regulación sobre la elección de ciertos funcionarios del Estado le fue confiada al legislador, el cual la ejerció de una manera razonable y proporcionada.

48. Otro aspecto importante que precisó la Universidad Libre es el hecho que la Constitución estableció de manera explícita que es la ley la encargada de regular las convocatorias mediante las cuales se eligen a los servidores de ciertas corporaciones públicas. En consecuencia, abstenerse de realizar lo anterior implicaría incurrir en una omisión legislativa.

49. Finalmente, señaló que es adecuado que los municipios de categorías 4ª a 6ª no tengan que seguir el procedimiento establecido en la Ley 1904 de 2018 para la elección de los secretarios de sus concejos. Esto pues ese proceso de selección consta de ocho etapas complejas cuya acometida requiere del despliegue de unos recursos con los que pueden no contar esos municipios.

50. Sobre la segunda cuestión, la Universidad Libre expresó que es necesario realizar un test de igualdad de intensidad leve para absolver el cuestionamiento jurídico respecto la violación de ese principio. La intensidad es leve, pues de acuerdo con la Sentencia C-480 de 2020, aunque hay un criterio diferenciador en la norma demandada, y entre municipios de distintas categorías, no se advierte que este sea discriminatorio. Así, lo que se debe verificar es si la medida cumple con un fin legítimo que no esté prohibido en el ordenamiento constitucional y si es idóneo para lograr el objetivo señalado por el legislador (Sentencia C-104 de 2016).

51. Posteriormente, en relación con el trámite legislativo que surtió el proyecto que devino en la Ley 2200 de 2022, anotó que la norma atacada fue propuesta por el exsenador Luis Fernando Velazco Chaves. Así, "[e]n la sustentación de este artículo, se argumentó que la aplicación de manera analógica de las formas propias de elección de Contralor General de la República a la elección de secretario en los Concejos municipales implicaba una carga excesiva en materia de recursos en aquellos municipios de categorías 4, 5 y 6"[21].

52. Para concluir, la Universidad Libre indicó que, a partir de las Sentencias C-036 de 1996 y C-036 de 2005, el objetivo primordial y directo del principio de igualdad es la persona natural. En esa medida, no es predicable aplicar este principio a la diferenciación entre categorías de municipios de que trata la norma enjuiciada. Esto, a menos de que esa diferenciación repercuta en sus habitantes. En esa medida, el parágrafo atacado no vulnera la igualdad, pues no se supera uno de los pasos del test de igualdad de intensidad leve.

53. Experto Alfredo Manrique Reyes. En misiva del 11 de septiembre de 2024, Alfredo Manrique Reyes allegó su concepto respecto del caso planteado en la demanda y explicó que, a su juicio, la norma cuestionada es exequible[22].

54. Destacó que, si bien las entidades territoriales pueden elegir a sus autoridades,

esa facultad no es absoluta, pues está sujeta a las disposiciones que el legislador determine. Así, aunque el artículo 313 de la Constitución les confiere a los concejos la competencia de elegir ciertos servidores públicos, es el Congreso, mediante la expedición de legislación, el encargado de definir los procedimientos para la elección de algunos de esos servidores.

55. Manrique Reyes afirmó que es claro que el hecho de que el Congreso regule los procedimientos de selección de funcionarios que deben ser electos por los concejos municipales no vulnera la autonomía de esos entes territoriales. Esto por cuanto es la misma Constitución la que habilita al legislador para intervenir en la organización y funcionamiento de los municipios, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de eficacia, imparcialidad y legalidad que rigen la administración pública. Específicamente, el artículo 150 constitucional señala que el Congreso tiene la competencia para expedir leyes sobre la organización y funcionamiento de las entidades territoriales y sobre los requisitos para el ejercicio de cargos públicos.

Intervención que propone una exequibilidad condicionada

57. Federación Colombiana de Municipios. En misiva del 13 de septiembre de 2024[23], la Federación Colombiana de Municipios allegó su concepto, suscrito por su director ejecutivo, Gilberto Toro Giraldo. Manifestó compartir los argumentos de la demanda, de ahí que "(…) se ruegue a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada bajo la condición de que la misma no se aplique a la elección de empleados por parte de los concejos municipales"[24].

58. La federación en comento citó la Sentencia C-478 de 1992 y afirmó que, cuando haya una colisión entre un interés nacional y uno exclusivamente local, debe privilegiarse

aquel que tenga un mayor valor social. A partir de ello, señaló que "(...) se tiene que el interés nacional cede al determinar el legislador orgánico que la estructura de la administración de la entidad territorial sea una competencia directa de dicha entidad y pasa a erigirse en interés exclusivo local, el cual por tanto es ajeno a toda injerencia del legislador"[25].

59. Así, consideró que es reprochable que las autoridades nacionales se inmiscuyan en la designación de los secretarios de los concejos, pues se trata de algo que no es de su arbitrio, sino de los entes territoriales en tanto su incidencia es local y no nacional. De manera que, cuando haya un interés municipal, debe existir también una competencia de ese nivel territorial.

60. A partir de lo anterior, el interviniente concluyó que son los mismos concejos los llamados a determinar las condiciones en las que debe ejercerse el cargo de secretario de esas corporaciones. Si su autonomía es amplía, como lo establece la Constitución, entonces los concejos deben ser los encargados de definir las características bajo las cuales se ejerce el cargo de secretario, por ejemplo, si es un empleado de período o de libre nombramiento y remoción.

Concepto que propone la inexequibilidad de la norma demandada

61. Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia – Confenacol. A través de misiva del 27 de septiembre de 2024, la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia – Confenacol remitió su concepto a este trámite, por intermedio de Felipe Delgado Libreros, su representante legal. Indicó que está de acuerdo con la inexequibilidad propuesta en la demanda de inconstitucionalidad para que así la regla del parágrafo atacado no aplique a ningún concejo municipal o distrital en el país[26].

62. A partir de referencias a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia de esta Corte, el representante legal de Confenacol reiteró los planteamientos de la demanda según los cuales el parágrafo atacado vulnera la autonomía de los concejos respecto de la gestión de sus propios intereses. También está de acuerdo con que esa norma transgrede el derecho a la igualdad de esas corporaciones, pues solamente aplica para los concejos de los municipios y distritos de categorías especial y 1ª a 3ª. Insistió en que nada tiene que ver el proceso de elección del Contralor General de la República con la elección de los secretarios de los concejos. Además, adujo que la norma es desproporcionada, pues el Contralor General es electo para un periodo de cuatro años, mientras que los secretarios lo son para un periodo de uno.

Concepto del Procurador General de la Nación

63. El señor Viceprocurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, con funciones de Procurador General de la Nación, le solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018[27].

64. Para soportar su postura, aludió al concepto de autonomía territorial contenido en la Constitución. Indicó que es competencia de las asambleas y concejos reglamentar lo referente a los asuntos locales, conforme a la distribución de competencias contenida en la Constitución y la ley. En este marco, se refirió a casos en los que esta Corte ha abordado la concurrencia de competencias entre el Congreso y las asambleas y concejos. Los supuestos son los siguientes: (i) el Congreso tiene una competencia general y limitada para regular aquellos asuntos en los que la Constitución o la ley le han concedido a las asambleas y concejos competencias normativas. Esto, para no desconocer la autonomía de esos entes territoriales (Sentencia C-535 de 1996); (ii) en contraste, el legislador tiene un amplio

margen de configuración sobre aquellos temas en los que la Constitución le confiere competencia explícita, o se trata de asuntos en los que la Constitución y las leyes no les conceden competencias normativas a las asambleas y a los concejos (Sentencias C-1112 de 2001 y C-189 de 2019).

65. A partir de las premisas anteriores, el señor viceprocurador estimó que la norma atacada no vulnera la autonomía municipal porque la competencia para regular la selección de los servidores que deben elegir las corporaciones públicas (incluso sus secretarios), le fue asignada al Congreso directamente en la Constitución, en su artículo 126. Como respaldo citó un fallo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Providencia 2406 de 2018).

66. Por otro lado, en torno al cargo por igualdad, la vista fiscal indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede haber una razón suficiente para un trato diferenciado en una norma, cuando ello se soporta en el artículo 320 de la Constitución. Esto, por cuando ese artículo establece que la ley puede determinar categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica o situación geográfica (sentencias C-271 de 1996 y C-540 de 2001). De acuerdo con el escrito allegado:

"(…) se ha advertido que 'las diferencias de orden socioeconómico político-administrativo, que muestra la realidad de los municipios colombianos y que reconoce la Constitución' con la 'categorización' dispuesta en el artículo 320 Superior, son una razón válida para que el legislador establezca diferenciaciones en la regulación del personal de los concejos municipales. Lo anterior, ya que, según las escalas de dicha clasificación, varían las necesidades que tienen las corporaciones para la 'atención de sus tareas y asuntos' así como la asignación de recursos para cubrir los costos laborales respectivos."[28] (Sentencia C-271 de 1996).

67. Por lo anterior, concluyó que la norma demandada no desconoce el principio de igualdad, al relevar a los concejos de los municipios de 4ª a 6ª categoría, de realizar una convocatoria pública para seleccionar a los secretarios de sus concejos, como sí ocurre con los municipios de las demás categorías. Esto pues, en función de los criterios económicos que establecen la categorización de municipios, es razonable inferir que los municipios de 4ª a 6ª categoría tienen menos recursos para gestionar sus asuntos. En esa medida, la diferenciación que anota la norma atacada tiene un objetivo razonable y respaldado en la Constitución, cual es salvaguardar las finanzas de los entes territoriales más pequeños del país.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

68. De conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Sala Plena de esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad promovida en contra del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

B. Cuestión previa

69. La competencia de la Sala Plena para estudiar la aptitud de una acción pública de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional considera necesario verificar si los cargos

admitidos de la demanda reúnen los criterios de aptitud necesarios para provocar una decisión de fondo. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que, aun cuando durante el trámite de una acción pública de inconstitucionalidad han sido admitidos ciertos cargos, ello no impide o es óbice para que se verifique posteriormente su aptitud y vocación para proferir un fallo de mérito[29].

"(…) [La] jurisprudencia de la Corte ha sido pacífica al destacar que, sin perjuicio de que en el auto admisorio de la demanda se haya realizado un juicio sobre su aptitud [de la acción de inconstitucionalidad], la Sala Plena está facultada para realizar un nuevo examen de procedibilidad en la sentencia. Lo anterior, por cuanto en este estadio del análisis es posible tener una apreciación más compleja de la controversia planteada por el accionante, cuestión que está dada, entre otras cosas, por la opinión y el concepto de los intervinientes, de los expertos, de la señora Procuradora General de la Nación y desde luego de los magistrados y magistradas que integran el pleno de la Corporación."

71. De vuelta al presente caso, la Sala Plena considera necesario estudiar la aptitud de la presente demanda, toda vez que algunas de las organizaciones e intervinientes que participaron en este proceso sugirieron (aunque no de forma explícita) que había deficiencias en el planteamiento de los cargos. Por ejemplo, el Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás, precisó que no encontraba una relación directa "en la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales dado que del análisis de la naturaleza del conflicto no hay una carga desproporcionada en la elección de los secretarios de los concejos municipales, pese que hay una diferencia entre los desiguales, se busca promover condiciones de forma real y efectiva que den un alcance eficaz a las condiciones económicas, sociales y políticas". A su turno, el Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte afirmó que la interpretación que "la demanda hace de la norma atacada no corresponde con la realidad, en cuanto a la excesiva onerosidad que comporta la aplicación de las reglas que esa norma consagra para la elección de los secretarios de los concejos". Esto, por cuanto de la literalidad de la disposición censurada no se desprende que, ante la

reelección del secretario en funciones, deba adelantarse nuevamente el procedimiento original para su designación.

72. Por último, como se indica en los acápites posteriores, la Sala Plena advirtió que existen yerros en la argumentación que planteó el actor en sus cargos, lo cual impide un pronunciamiento de fondo. Así, tras precisar lo anterior, la Corte Constitucional describirá los criterios que deben reunir los cargos que se plantean en las demandas de inconstitucionalidad, necesarios para que esta pueda emitir una sentencia de mérito[31].

73. Análisis de aptitud en el caso concreto. De manera general, y en relación con la totalidad de la demanda, la Sala Plena considera que los cargos que se plantearon en ella omitieron considerar dos características de la norma atacada, lo cual impide fijar apropiadamente el alcance del objeto de control. Esta circunstancia tiene un efecto directo respecto de la ausencia de certeza de los dos cargos admitidos.

74. Primero, el actor no consideró o tuvo en cuenta que la disposición que censura tiene un carácter transitorio y no permanente. Omitir esto implica que la demanda no fijó adecuadamente el alcance del contenido normativo contra el que emprende su reproche. En efecto, la disposición enjuiciada anota explícitamente que esta surte efectos mientras el Congreso regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, de conformidad con lo establecido en el cuarto inciso del artículo 126 de la Constitución. Al respecto, la Sala insiste en que el demandante no se refirió a la transitoriedad descrita, lo cual resta certeza a los cargos de la demanda pues no se consideró un aspecto central en su redacción: su vigencia temporal.

75. Segundo, el actor no se refirió en la demanda o en su escrito de corrección al hecho de que la misma disposición que se ataca se aplica por analogía. Ello comporta una deficiencia de los criterios de admisibilidad, por cuanto el accionante se limitó a argüir de

forma genérica que es necesario adelantar un concurso público de méritos para la elección de los secretarios de los concejos de ciertas entidades territoriales, en los términos de la Ley 1904 de 2018, sin explicar cuáles son las reglas que aplican específicamente de forma analógica. Ese argumento abstracto no basta ni le permite a la Sala Plena evaluar si la aplicación de la norma atacada transgrede la autonomía territorial o el principio de igualdad. En concreto, para esta Corporación era necesario que el actor abordara la totalidad de los efectos (analógicos y extendidos) de la regla atacada para establecer puntualmente cuáles de las exigencias establecidas para la elección del Contralor General de la República (contenidas en la Ley 1804 de 2018) se extendían a la elección de los secretarios de los concejos municipales lo cual, a la postre, implicaba una vulneración de los artículos constitucionales invocados en los cargos de la demanda.

76. La ineptitud del primer cargo por violación del principio de autonomía de las entidades territoriales. Además de lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional estima que el primer cargo de la demanda carece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, a partir de las consideraciones que se exponen en los siguientes párrafos.

77. En lo que respecta a la claridad del primer cargo, la Sala considera que la argumentación en la que este se soporta genera confusión. Ocurre que no se entiende si el reproche se dirige contra la regulación del procedimiento para elegir a los secretarios de los concejos de los municipios de categorías especial y 1º a 3º, en contravía de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 o si se enfila en contra de la aplicación, por analogía, a la elección de los anotados secretarios, de la forma como se elige al Contralor General de la República. La anterior confusión se deriva del hecho de que el actor insiste, a lo largo de sus planteamientos, en que es función de los concejos municipales y distritales elegir a los secretarios de esas corporaciones, función que es de raigambre legal. Aunado a lo anterior, la argumentación en la que se funda este primer cargo incluye temas relacionados con la onerosidad, desigualdad y desproporcionalidad de la medida enjuiciada sin que ello guarde una relación clara con la supuesta violación de la autonomía territorial que se endilga.

78. Asimismo, parte de la argumentación en la que se sostiene el primer cargo pareciera no encaminarse a demostrar una vulneración del principio de autonomía territorial sino del criterio de unidad de materia legislativa. Esto por cuanto el actor plantea una ausencia de relación entre la elección del Contralor General de la República y la de los secretarios de los concejos municipales.

79. Así, para esta Corporación no hay claridad en el primer cargo formulado, pues el hilo conductor de la censura de inconstitucionalidad no permite entender si lo que el accionante cuestiona es: (a) una violación a la autonomía territorial, por ordenar que en los concejos municipales se realicen procesos de elección de funcionarios públicos con base en las reglas de trámite para la elección del Contralor General de la República; (b) una vulneración al principio de unidad de materia derivada del hecho de que la Ley 1904 de 2018 incluyó una regla para la elección de los funcionarios que les corresponde a las corporaciones públicas, cuando esa ley versa sobre la elección del Contralor General de la República, lo cual en todo caso no es un desconocimiento del principio de autonomía territorial, o (c) una vulneración del principio de igualdad, al comparar la elección del Contralor General de la República con la de los servidores de los concejos, lo cual, en el mismo sentido que el análisis anterior, no corresponde a un cargo por desconocimiento de la autonomía territorial.

80. La Sala también estima que el cargo no cumple el criterio de certeza, por cuanto los argumentos planteados por el demandante pueden considerarse una interpretación subjetiva del parágrafo acusado. Si bien el actor parte de la regla consignada en el parágrafo atacado (la aplicación analógica del procedimiento de elección del Contralor General de la República para escoger a los secretarios de ciertos concejos), este incluyó frases como que la norma "(…) obliga a los Concejos Municipales a disponer de los pocos recursos con que cuentan para su funcionamiento y les impone una carga absurda e innecesaria (…)". Expresiones como la anterior son una apreciación personal del actor que no se desprende necesariamente de la norma enjuiciada, más aún, cuando la misma norma hace una remisión al artículo 126 de la Constitución el cual establece una regla para la

elección de los servidores atribuida a las corporaciones públicas, consistente en que la elección respectiva deberá estar precedida por una convocatoria que garantice los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y meritocracia.

81. En lo que concierne a la especificidad, el pleno de la Corporación considera que este supuesto tampoco se cumple. Primero, porque la demanda no aborda el hecho de que la propia Constitución establece que la autonomía de las entidades territoriales está limitada por ella y por la ley. En esa medida, era necesario que el actor se refiriera prolijamente al artículo 126 constitucional, el cual ordena que la elección de los funcionarios que les corresponde a las corporaciones pública se realice por concurso. Por lo anterior, no se acredita una confrontación real entre la Constitución y el parágrafo enjuiciado.

82. Segundo, porque parte de la argumentación en la que se sustenta este primer cargo sugiere una violación de los mandatos de: (i) trato desigual a los desiguales –en relación con las diferencias que hay entre la elección del Contralor General de la República y los secretarios de los concejos–, y (ii) trato igual entre los iguales, en punto de las similitudes que hay entre los municipios y distritos, independientemente de su categoría. Para la Sala, tales argumentos son propios de un cargo por violación del principio de igualdad y no del principio de autonomía de las entidades territoriales. Así, esta Corporación extraña un desarrollo de planteamientos que fuesen más allá de una afirmación genérica de desproporcionalidad de la medida atacada, respecto del núcleo de la autonomía de las entidades territoriales.

83. Aunado a lo anterior, el argumento según el cual no hay relación entre la elección del Contralor General de la República y la de los funcionarios de las corporaciones públicas lleva a una ausencia de especificidad, en la medida en que no es claro cuál es la norma constitucional desconocida, y, por tanto, tampoco se determina cuál es el problema de validez que le es atribuible a la norma enjuiciada.

84. Con todo, la argumentación planteada es abstracta o general, al considerar que la aplicación analógica de la norma es desproporcionada, sin enfrentar lo dispuesto en artículo 126 constitucional o el margen de configuración legislativa en la materia. Por lo anterior, el cargo no es específico, pues no se soporta suficientemente en una oposición entre la disposición atacada y el parámetro de control anunciado para este cargo (la autonomía de las entidades territoriales). Además, mezcla los reproches alusivos a la vulneración de la anotada autonomía, con el cargo por desconocimiento del principio de igualdad.

85. En relación con la pertinencia, la Corporación colige que este presupuesto de aptitud no se cumple. La Sala estima que la argumentación del demandante se fundamentó en los artículos 31, 35 y 37 de la Ley 136 de 1994 para indicar que la disposición atacada comporta una vulneración a la facultad de los concejos de darse su propio reglamento. No obstante, el artículo 150.4 establece de forma explícita que el Congreso de la República tiene la función de establecer competencias para las entidades territoriales. Fue en ejercicio de esa competencia que el Congreso estableció que los concejos tienen la función de elegir a sus secretarios, por lo que tal facultad no es de raigambre o consagración constitucional sino legal. Así, el primer cargo es impertinente, pues lo que reprocha el actor al invocar los citados artículos de la Ley 136 de 1994 es la regulación legal de una función constitucional del Congreso.

86. Puntualmente, el accionante basa su argumentación sobre la violación del principio de autonomía territorial en el hecho de que el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 establece que los concejos se encargan de elegir a un secretario para esas corporaciones. Esto, en contraste con la disposición atacada, contenida en el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018. Así, la disputa que expone el actor es de jerarquía legal, que no eminentemente constitucional.

87. Por otra parte, cuando en este primer cargo el accionante reprocha que la norma atacada les haya impuesto a los municipios de categorías especial, 1ª, 2ª y 3ª adelantar un procedimiento para la elección de los secretarios de los concejos, semejante al proceso de elección del Contralor General, lo que se ataca es la diferenciación que el parágrafo enjuiciado hace entre las diferentes categorías de municipios como criterio normativo, y no la facultad de elección del secretario de los concejos que, se reitera, es de tipo legal. Por todo lo anterior, el primer cargo de la demanda es impertinente.

88. Así, a partir de lo descrito, el primer cargo es insuficiente. Esto pues la demanda no aporta los elementos mínimos necesarios para sembrar una duda sustentada sobre la constitucionalidad del parágrafo cuestionado, a partir de la supuesta vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales.

89. La ineptitud del segundo cargo por desconocimiento del principio de igualdad. Esta Corte estima que el segundo cargo propuesto en la demanda, alusivo a la transgresión del principio de igualdad, tampoco reúne los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional para provocar un fallo de mérito.

90. Tal y como se indicó durante el trámite admisorio de la demanda, cuando se plantean cargos por violación del principio de igualdad, el accionante tiene una carga argumentativa especial, es decir, debe aportar ciertos elementos puntuales que se circunscriben a un cargo de esta naturaleza. De acuerdo con la Sentencia C-538 de 2023, se trata de: (i) indicar los grupos o situaciones comparables, lo cual comporta explicar por qué esos grupos o situaciones son, en efecto, contrastables; (ii) describir cuál es el trato discriminatorio introducido en la disposición que se cuestiona, y (iii) preciar por qué no hay una justificación para ese tratamiento distinto, que se juzga discriminatorio.

91. De manera más específica, el primero de los elementos anteriormente descritos

corresponde a señalar cuál es el criterio de comparación ('patrón de igualdad' o tertium comparationis) pues, antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes, se debe determinar si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza[32]. En segunda medida debe definirse si, desde la perspectiva fáctica y jurídica, existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles[33] y, en un tercer momento, se establece si el tratamiento distinto tiene o no una justificación constitucional, es decir, si la medida objeto de comparación tiene un soporte en la Constitución para ese trato diferenciado[34].

93. Así, el artículo 320 de la Constitución establece la posibilidad de que el legislador consagre categorías de municipios, a partir de las variables anteriormente citadas, para establecer un régimen distinto para su organización, gobierno y administración. Así, la Sala Plena estima que el actor omitió el hecho de que la propia Constitución estableció la posibilidad de que el legislador defina municipios y distritos de distintas categorías. En consecuencia, el demandante debió haber precisado por qué las entidades territoriales que se mencionan en el parágrafo atacado son comparables, aun cuando la Constitución prevé que puede haber –que es constitucional que existan– entidades territoriales diferentes bajo un criterio de recursos fiscales o importancia económica.

94. En palabras más detalladas, para esta Corte, aun cuando es cierto que la autonomía municipal y su componente presupuestal se predica por igual de todos los municipios y distritos –sin importar su categoría– los grupos comparables identificados por el accionante podrían no serlo pues la diferencia que hay entre ellos (materializada en las categorías a las que pertenecen), soporta la carga que tienen los municipios y distritos de categorías especial y 1º a 3º de aplicar analógicamente las reglas para elegir al Contralor General de la República, para la elección de los secretarios de sus concejos.

95. En relación con el segundo elemento, la Sala estima que, aunque el accionante describió satisfactoriamente cuál es el trato discriminatorio introducido en el parágrafo que se ataca, ni la demanda ni su corrección argumentan si, desde un punto de vista fáctico o jurídico, la medida atacada introduce o supone un trato desigual entre iguales o semejante entre disímiles.

96. En lo que toca al tercer elemento, la Corte Constitucional considera que el demandante no precisó adecuadamente por qué no hay una justificación para el tratamiento diferenciado. Revisado el escrito de corrección de la demanda, el actor se limitó a sostener que la obligación para los municipios de categorías especial y 1ª a 3ª se imponía "con el único argumento que a los de 4, 5 y 6 debe garantizárseles sus finanzas, los demás no, en un castigo por falta de una reglamentación que el legislador no ha establecido y ante dicho vacío se pretende imponer cargas impositivas y violatorias de la constitución a los de las categorías especial 1, 2 y 3". Adicionalmente, el demandante no señaló propiamente cuál debería ser la intensidad del juicio integrado de igualdad que debería aplicarse, como tampoco precisó cómo la distinción de la norma cuestionada no superaba criterios de idoneidad y proporcionalidad.

97. Así, la argumentación esgrimida por el actor no permite evidenciar la razón por la cual el tratamiento diferenciado no se justifica. Ello, cuando: (i) el artículo 320 de la Constitución permite la diferenciación y categorización de los municipios explícitamente en virtud de sus recursos fiscales, y (ii) la norma demandada indica que esta diferenciación se realiza con la finalidad de preservar las finanzas de los municipios de categorías 4ª a 6ª. En concreto, el accionante ha debido comparar las diferentes categorías de las entidades territoriales, bajo las características y naturaleza propias de cada una, para así configurar un cargo por violación de la igualdad, esto es, que permita determinar por qué a pesar de las diferencias entre las categorías, se debería brindar un tratamiento semejante.

98. En línea con lo anterior, el actor no se refiere a las posibles justificaciones

constitucionales de la disposición atacada, por ejemplo, al deber de emplear la meritocracia y la transparencia para proveer cargos como el de secretario de una corporación pública. Lo anterior implica que está ausente la tensión o confrontación entre los anotados principios constitucionales y la norma demandada, en punto de identificar su propósito.

99. Por último, la Sala reitera, que el cargo no enfrentó el artículo 126 de la Constitución el cual estableció que es competencia del Congreso regular esta temática. En efecto, ese artículo dispuso que la elección de servidores públicos, atribuida a corporaciones públicas, deberá estar precedida de una convocatoria pública regulada por la ley. En esa medida, la norma cuestionada constituye un desarrollo de la modificación de la que fue objeto el artículo 126 constitucional, aspecto que no es valorado por el demandante.

100. Esta Sala aclara que las consideraciones anteriores llevan a que el cargo por violación del principio de igualdad carezca de especificidad. De acuerdo con la Sentencia C-1052 de 2001, las exigencias anteriormente descritas de un cargo por violación del mandato de igualdad se ubican en el estudio de especificidad de la censura, pues las razones que se esgrimen son específicas, si definen la forma en la que la disposición acusada transgrede la Constitución[35].

101. Así, además de lo descrito anteriormente, este cargo carece de especificidad, pues el escrito de subsanación se limita a cuestionar la norma al emplear calificativos como "trato discriminatorio", "desproporcionado" e "injusto", sin detenerse a explicar por qué los municipios de categorías especial y 1ª a 3ª deben tener el mismo trato que los municipios de categorías 4ª a 6ª, en lo que se refiere al procedimiento de elección de los secretarios de sus concejos. Además, el actor equipara el principio de igualdad entre seres humanos con la idea de que los municipios también están en un mismo plano de igualdad, por definición, sin considerar las diferencias naturales que hay en la apreciación anterior y, puntualmente, la posibilidad de categorizar entidades territoriales que se establece de forma explícita en la Constitución.

102. Aunado a lo anterior, el pleno de esta Corporación también estima que este cargo por desconocimiento del principio de igualdad carece de otros supuestos generales de aptitud, a saber, certeza, pertinencia y suficiencia.

103. En relación con la certeza, la Corte considera que el actor omitió valorar que la propia norma demandada incorpora la justificación que el legislador fijó para autorizar el trato diferenciado que se censura, cual es, preservar las finanzas territoriales de los concejos de los municipios de categorías 4ª a 6ª.

104. Contrario a valorar esa justificación, el demandante se limitó a criticar que la regla contenida en el parágrafo enjuiciado se aplica para garantizar las finanzas de los municipios de 3ª a 6ª categoría. Para la Sala era necesario que se explicara por qué esa justificación (incluida en el texto de la norma enjuiciada) incorpora un trato diferenciado que carece de asidero constitucional.

105. Sumado a lo anterior, de acuerdo con lo expresado en el texto de la demanda original y en su escrito de corrección, el actor formuló su cargo por la supuesta vulneración del principio de igualdad de manera dual. En primer lugar, considera que se vulnera esa garantía de los concejos municipales de categorías especial y 1ª a 3ª frente a los de categorías 4ª a 6ª, por cuanto los segundos pueden reelegir a su secretario sin adelantar el procedimiento que rige en virtud de la norma atacada, mientras que los primeros no pueden hacerlo. En segundo lugar, reprueba de manera general que la norma es contraria al artículo 13 constitucional, pues obliga a los concejos de las entidades territoriales de categorías especial, y 1ª a 3ª a escoger a sus secretarios en los términos de la Ley 1904 de 2018, mientras que los de categorías 4ª a 6ª no.

106. En relación con estos argumentos, la Sala considera que el actor no aportó elementos de juicio suficientes que le permitan a esta Corte forjar un concepto en uno u otro sentido, respecto de si, en efecto, la norma atacada implica obligatoriamente que para la reelección de los secretarios de los concejos de los municipios de categorías especial y 1ª a 3ª debe aplicarse irremediablemente el procedimiento definido en la Ley 1904 de 2018.

107. Con todo, el cargo no es suficiente, pues los planteamientos en los que se soporta no siembran un mínimo de duda sobre la constitucionalidad del parágrafo demandado. En resumen, la Sala extraña que no se haya abordado el artículo 320 de la Constitución el cual permite la diferenciación y categorización de municipios a partir de consideraciones fiscales. Además, la norma atacada incluye en su texto la justificación para el trato diferenciado que establece, aspecto que no fue debidamente desarrollado en la demanda.

108. Por último, la Sala destaca que el demandante incluyó en su formulación de este cargo asuntos que no tienen relación con una censura que se basa en la supuesta vulneración del principio de igualdad: (i) señaló que la regla implica un gasto que afecta las finanzas y los recursos de funcionamiento de los municipios y distritos de categorías especial y 1ª a 3ª; (ii) afirmó que ese gasto se torna aún más oneroso como quiera que el concurso debe realizarse cada año, pues los secretarios de los concejos municipales y distritales son relegibles, mientras que el Contralor General de la República no lo es, y (iii) según el actor, los secretarios de los concejos de municipios de categorías 4º a 6º, pueden reelegirse sin someterse a concurso alguno, lo cual no ocurre con los secretarios de los concejos de las categorías especial y de 1º a 3º.

109. A juicio de la Sala, los anteriores planteamientos no se relacionan o hacen parte de un cargo por vulneración del artículo 13 de la Constitución, al tiempo que el actor no aportó elementos de juicio suficiente que le permitieran a la Corporación forjarse un concepto en uno u otro sentido, respecto de los anotados planteamientos.

110. A partir de todo lo anterior, la Corte Constitucional encuentra que ninguno de los cargos planteados y admitidos en el presente proceso reúnen los criterios necesarios para que haya un fallo de fondo. Por ende, esta Corporación se declarará inhibida para pronunciarse sobre la alegada inconstitucionalidad del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 (modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022).

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. INHIBISE de pronunciarse sobre la constitucionalidad del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Diario Oficial No. 50.637 del 27 de junio de 2018.

[2] Demanda de inconstitucionalidad. Expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84857

[3] Ibidem, p. 2.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

[6] Auto inadmisorio de la demanda del 29 de julio de 2024. Expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86299

[7] Escrito de corrección de la demanda de inconstitucionalidad. Expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86809

[8] Auto admisorio de la demanda del 22 de agosto de 2024. Expediente digital D-15.965.

[9] A las facultades de derecho de las Universidades Santo Tomás de Bucaramanga, de Caldas, Externado de Colombia, del Rosario, de la Sabana, Nacional de Colombia, de Antioquia, del Valle, de Nariño, del Cauca, de los Andes, Javeriana, Libre, EAFIT, del Norte y Pontificia Bolivariana.

[10] Al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

[11] A la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia (Confenacol), al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), a Transparencia por Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Centro de Estudios Socio jurídicos Latinoamericanos. También a los siguientes expertos: Alfredo Manrique Reyes, Floralba Padrón Pardo y Augusto Hernández Becerra.

[12] Concepto del Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás. Expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89255

[13] Ibidem, pp. 5 y 6.

[14] Ibidem, p. 7.

[15] Concepto de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89544

[16] Concepto de la Universidad del Norte, contenido en el expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89545

[17] Ibidem, p. 7.

[18] Ibidem p. 9.

[19] Concepto de la Universidad Libre (sede Bogotá), contenido en el expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89557

[20] Ibidem, p. 8.

[21] Ibidem, p 8.

[22] Concepto del ciudadano Alfredo Manrique Reyes, contenido en el expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89285

[23] Concepto de la Federación Colombiana de Municipios, contenido en el expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89435

[24] Ibidem, p. 6.

[25] Ibidem, p. 5.

[26] Concepto de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia – Confenacol visible en el expediente digital D-15.965. Se allegó fuera de tiempo, pues el término de fijación en lista venció el 16 de septiembre de 2024. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=90514

[27] Concepto de la Procuraduría General de la Nación, contenido en el expediente digital D-15.965.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=91694

[28] Ibidem, p. 5.

[29] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-449 de 2024, C-269 de 2022, C-281 y C-055 de 2013, C-894 de 2009 y C-623 de 2008, entre otras.

[30] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-781 de 2007, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-1123 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013, C-173 de 2017, C-112 de 2018, C-085 de 2018, C-389 de 2017, C-384 de 2017, C-191 de 2019, C-393 de 2019, C-269 de 2022 y C-414 de 2022.

[31] Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-269 de 2022, C-447 y 236 de 1997 y C-509 de 1996.

[32] Corte Constitucional, Sentencias C-313 de 2013, C-104 de 2016 y C-602 de 2019.

[33] Ibidem.

[34] Ibidem.

[35] Al respecto, la Corte Constitucional en su Sentencia C-292 de 2019 indicó: "[n]o es posible establecer un catálogo de las cuestiones interpretativas que se suscitan al momento de verificar el requisito de especificidad. La Corte ha ido identificando algunas condiciones que resultan útiles con el fin de cumplir esta carga. En tal sentido, ha fijado métodos posibles para proponer la vulneración del mandato de trato igual o de trato desigual (…) Asimismo, ha destacado que en algunos casos pueden distribuirse cargas de argumentación respecto de la violación de la Constitución. Por ejemplo, ha señalado que cuando se controla la constitucionalidad de una norma que utiliza una categoría sospechosa o afecta el goce de derechos constitucionales fundamentales, puede presumirse la inconstitucionalidad de la disposición lo que traslada a quien la defiende la obligación de aportar razones poderosas para ello. Ocurre lo contrario y en consecuencia le corresponde al demandante realizar un mayor esfuerzo argumentativo en aquellos casos en los cuales la disposición adoptada corresponde a la regulación de una materia en la que el legislador dispone, en general, de un amplio margen de configuración".

This version of Total Doc Converter is unregistered.