C-687-14

Sentencia C-687/14

MOCION DE OBSERVACIONES SOBRE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACION DISTRITAL Y EVENTUAL REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL MISMO NIVEL-Inexequibilidad de regla por haber operado fenómeno de cosa juzgada constitucional material

MOCION DE OBSERVACIONES SOBRE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACION DISTRITAL Y EVENTUAL REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL MISMO NIVEL-Inexequibilidad de regla al comprobar que se trataba de la reproducción de otra norma legal previamente declarada inexequible por este tribunal, por razones de fondo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Contenido y alcance

Desde sus primeros pronunciamientos, esta Corporación ha señalado que la categoría de cosa juzgada constitucional es una figura jurídica procesal a través de la cual se define la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en sentencias de constitucionalidad como inmutables, vinculantes y definitivas. Esta institución se fundamenta en el contenido del artículo 243 Superior, según el cual (i) el juez constitucional no puede volver a conocer de un asunto que ya resolvió y decidió y, (ii) ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de un acto declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan las disposiciones que originaron dicha decisión.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Finalidad

La categoría de la cosa juzgada constitucional tiene por finalidad asegurar la integridad y supremacía de la Constitución y además, la realización efectiva de los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima; en definitiva, evidenciar la consistencia de sus fallos con decisiones adoptadas anteriormente. Ahondando acerca de la importancia de los propósitos antes referidos, es importante mencionar, en primer lugar,

el de la realización del principio de supremacía del Texto Superior. Debe tenerse en cuenta que mediante el juicio abstracto de constitucionalidad se realiza un análisis acerca de la conformidad existente entre las normas legales acusadas o de las interpretaciones que de ellas puedan derivarse frente a las disposiciones Superiores; proceso mediante el cual se garantiza que las normas legales no contraríen la Carta Superior. En segundo lugar, la realización del principio de seguridad jurídica, ya que las decisiones adoptadas por la Corte tienen efectos erga omnes y son definitivas. Esto es, sólo pueden ser modificadas por pronunciamientos posteriores si las disposiciones que sirvieron de sustento para adoptar la respectiva decisión de exequibilidad, inexequibilidad y/o exequibilidad condicionada, fueron sometidas a una reforma constitucional.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL-Configuración/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Configuración

La cosa juzgada constitucional formal puede configurarse, en aquellos eventos en los que existe un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional frente a la misma norma que de nuevo pretende someterse al análisis de la Corporación, lo cual impide que vuelva a ser objeto de estudio. Por su parte, la cosa juzgada material se configura cuando existe un contenido normativo idéntico -lo cual no sólo involucra aspectos gramaticales-, sobre el cual la Corte Constitucional ha realizado el respectivo juicio de constitucionalidad.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efecto de la cosa juzgada material

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD-Efectos de la cosa juzgada material

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Procedencia excepcional de pronunciamiento de fondo sobre norma declarada exequible

Esta Corporación ha afirmado que se estructura este tipo de cosa juzgada material si se hallan acreditados los siguientes requisitos: (i) que el contenido de la norma haya sido declarado inexequible de manera previa; (ii) que, en efecto, exista reproducción de dicho contenido normativo, esto es, que el contenido material del texto acusado sea igual al que fue declarado inconstitucional. Esta reproducción no necesariamente se refiere a una identidad gramatical de textos, pues, aunque esta varíe, si el contenido material es el mismo entendido dentro del contexto, no hay duda de que ello ha ocurrido. Al contrario, si

la redacción de la disposición es idéntica pero el contexto en el que se reproduce es diferente, no podría afirmarse que el legislador desconoció la prohibición consagrada en el inciso segundo del artículo 243 Superior a la que se hizo referencia en el párrafo precedente; (iii) que el contenido normativo frente al cual se realiza la respectiva comparación, haya sido declarado inconstitucional por razones de fondo, no de forma y; (iv) que sigan vigentes en el ordenamiento jurídico las disposiciones constitucionales que fundamentaron la declaratoria de inexequibilidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Explícita o implícita

MOCION DE OBSERVACIONES-Límites al legislador al regularla como atribución de concejos

MOCION DE OBSERVACIONES EN EJERCICIO DE FUNCIONES DE CONTROL POLITICO DE LOS CONCEJOS DISTRITALES-Jurisprudencia constitucional/FORMULACION DE MOCION DE OBSERVACIONES POR LOS CONSEJOS DISTRITALES-Alcance de sentencia C-063 de 2002

FORMULACION DE MOCION DE OBSERVACIONES POR LOS CONSEJOS DISTRITALES-Continúan vigentes disposiciones constitucionales con base en las cuales se realizó juicio de constitucionalidad anterior

Referencia: expediente D-10119

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013.

Actores: Juan David Aguilera Esteban, Hailem Zulia Almanza Peraza y Juan Pablo Vallejo Molina.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Martha Victoria Sáchica Méndez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1 ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Juan David Aguilera Esteban, Hailem Zulia Almanza Peraza y Juan Pablo Vallejo Molina, demandaron la constitucionalidad del inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales", por considerarlo contrario al artículo 243 de la Constitución Política.

Mediante auto del cuatro (04) de marzo de dos mil catorce (2014), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el presente proceso al Congreso de la República e invitó a participar en el debate al Ministerio del Interior, a la Federación Nacional de Concejos -FENACON-, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional, Pontificia Bolivariana, Javeriana, Eafit, Santiago de Cali, Libre, San Buenaventura, de Medellín, del Norte, del Sinú –Seccional Montería-, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, de Ibagué y Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada; se subraya el aparte acusado:

"LEY 1617 DE 2013

(febrero 5)

Diario Oficial No. 48.695

(…)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

(…)

DECRETA:

Artículo 29. MOCIÓN DE OBSERVACIONES. En ejercicio de sus funciones de control político, los concejos distritales podrán formular moción de observaciones respecto de los actos de los funcionarios sobre quienes se ejerce este control, en aquellos eventos en que luego de examinadas las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario citado se encuentra que, a juicio de la corporación, estas no satisfacen los fines de la función pública en general y en especial los intereses del distrito como tal o de su comunidad.

Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la moción de observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la plenaria del concejo distrital en sesión que se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate. Para ser aprobada la moción de observaciones se exige el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros. Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un acto administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria".

1.2 LA DEMANDA

1.2.1 Los ciudadanos consideran que el inciso segundo parcialmente demandado del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, desconoce el artículo 243 Superior por cuanto la expresión de la norma demandada ya había sido declarada inexequible por la Corte Constitucional.

1.2.2 En efecto, aducen, mediante sentencia C-063 de 2002[1] la Corte Constitucional se pronunció sobre el mismo contenido normativo que ahora se demanda, declarándolo inconstitucional. Por tanto, manifiestan, operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, en virtud del cual no pueden realizarse nuevos juicios de constitucionalidad sobre normas que ya han sido previamente demandadas y analizadas.

1.2.3 Agregan que el legislador desconoció la prohibición consagrada en el artículo 243 de la Constitución Política, referida a que las disposiciones declaradas inexequibles no pueden reproducirse de nuevo en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando subsistan en la Carta Superior las disposiciones que fundamentaron la declaratoria de inexequibilidad de la norma ordinaria.

1.2.4 En el presente caso, indican, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la expresión objeto de estudio bajo la consideración de que no puede obligarse a un funcionario a revocar actos administrativos o a interponer los recursos encaminados a revocar estos mismos actos, pues este juicio constituye una evaluación de legalidad que no puede originarse como consecuencia de una moción de observación formulada por los concejos distritales o municipales.

1.2.5 Sobre este punto, recuerdan, en los términos del artículo 121 de la Constitución, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley. Señalan que en este sentido, el artículo 313 Superior consagra las funciones y facultades de los concejos de las cuales no se deriva ninguna que establezca la de revocar actos administrativos como una función propia de estas Corporaciones, menos en desarrollo de una moción de observación como manifestación del control político que les corresponde realizar.

1.2.6 También, sostienen que la revocatoria de actos administrativos no es una función atribuida a los concejos ni tampoco es una figura que guarde relación con la facultad de realizar control político, pues la revocatoria de actos administrativos es una figura de control jurídico que se encuentra adscrita a los funcionarios administrativos en sede gubernativa y a los jueces contencioso administrativos.

1.2.7 Para sostener que en este caso no operó ninguna modificación con base en el Acto Legislativo 01 de 2007, a la luz de la cual pueda concluirse que se habilitó la revocatoria de

actos administrativos a través de la figura de la moción de observaciones, citan el inciso 2° del artículo 313 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo ya referenciado, en el cual hacen notar que éste tan solo permitió que los concejos siguieran haciendo uso de esta categoría jurídica –la de la moción de observaciones- como una de sus precisas facultades.

1.2.8 Por las razones expuestas, reiteran, no es posible reproducir este texto, el cual fue previamente declarado inexequible, sumado a que las razones que sustentaron su inconstitucionalidad no han variado y siguen vigentes.

1.3 INTERVENCIONES

1.3.1 Ministerio del Interior

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado judicial, intervino en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada.

1.3.1.1 A su juicio, la presente demanda no cumple con los requisitos mínimos formales exigidos para adelantar un juicio de constitucionalidad, como el concepto de la violación, ni tampoco con los establecidos en la jurisprudencia constitucional, como el de pertinencia. En particular, sostiene que de los argumentos presentados por los demandantes no se vislumbran razones objetivas que expliquen el reproche constitucional formulado y, en cambio, se limitan a presentar una interpretación vaga y equivocada de la norma acusada.

1.3.1.2 Finalmente, aduce que el demandante le otorga un alcance que no tiene a la sentencia C-063 de 2002 y que en este caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Para sustentar su afirmación refiere que hace poco esta Corporación, mediante sentencia C-841 de 2013, analizó una demanda que se presentó en contra de la misma disposición objeto de reproche.

1.3.1.3 En definitiva, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del inciso segundo (parcial) de la Ley 1617 de 2013, por guardar conformidad con la Constitución Política.

1.3.2 Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, concurrió al proceso de la referencia apoyando la solicitud de declaratoria de inexequibilidad del aparte normativo acusado, con base en los siguientes argumentos:

1.3.2.1 Para iniciar, sostiene que la norma sobre la cual esta Corporación ya realizó un juicio de constitucionalidad mediante sentencia C-063 de 2002, es idéntica a la que ahora se reprodujo en el inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013.

1.3.2.2 Advierte que aunque la sentencia C-063 de 2002, fue expedida cuando no existía la reforma introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 2007 al artículo 313 Superior, acerca de las atribuciones de las Corporaciones de representación de las entidades territoriales, y mediante la cual habilitó a estos organismos para ejercer no sólo la figura de la moción de observaciones sino también la de la moción de censura, la argumentación presentada por la Corte Constitucional en este pronunciamiento para explicar por qué algunos principios de la Constitución son desconocidos por dicho contenido normativo se encuentran vigentes, e incluso son reafirmados con la reforma constitucional.

1.3.2.3 Es decir, advierten que si desde hace 10 años este Tribunal sostuvo que es contrario a los postulados superiores que, como consecuencia de la formulación de un reproche por vía de moción de observaciones se tuvieran que revocar o demandar los actos del funcionario correspondiente, hoy esa incompatibilidad se mantiene.

1.3.2.4 En virtud de lo expuesto, solicita la declaratoria de inexequibilidad del aparte normativo demandado.

1.3.3 Pontificia Universidad Javeriana

La Directora del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontifica Universidad Javeriana, intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad para solicitarle a esta Corporación atenerse a lo resuelto en la sentencia C-063 de 2002 y declarara la inexequibilidad de la expresión contenida en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, por las siguientes razones:

1.3.3.1 Para iniciar, hace alusión al alcance que por vía jurisprudencial se le ha otorgado a la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional. Explica que esta categoría produce dos consecuencias: la primera, que esta Corporación no puede volver a realizar un juicio de constitucionalidad sobre disposiciones que ya han sido examinadas. La segunda, la prohibición de reproducir el contenido material de las normas declaradas inconstitucionales.

1.3.3.2 Ahora bien, con respecto al caso concreto, sostiene que la disposición parcialmente demandada reprodujo una expresión exacta de otra contenida en el Proyecto de Ley No. 22 de 1999 –Senado- y No. 06 de 2000 – Cámara-, el cual fue objetado por el Presidente de la República, y revisado por la Corte Constitucional en sentencia C-063 de 2002 que declaró su inconstitucionalidad. Destaca como argumentos de dicha decisión la imposibilidad de otorgar a la figura de la moción de observaciones, de estirpe meramente político, el carácter de control jurídico, cuando las Corporaciones locales de elección popular, concejos distritales y municipales, no están facultadas constitucionalmente para ello.

1.3.4 Universidad de San Buenaventura de Bogotá

El decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura de Bogotá, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitarle a esta Corporación declarar la inexequibilidad de la expresión acusada.

1.3.4.1 Sostiene que en el presente caso operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en razón a que el texto demandado es idéntico al que mediante sentencia C-063 de 2002 fue declarado inexequible como consecuencia de la objeción presidencial formulada contra el mismo contenido normativo.

1.3.4.2 Lo anterior, dice, se evidencia de (i) la identidad de textos; (ii) los efectos que puede conllevar la figura de la moción de observaciones en materia de revocatoria de actos administrativos; (iii) la vigencia de los fundamentos que expuso la Corte mediante sentencia C-063 de 2002 para analizar el reproche constitucional formulado por el Gobierno, en el sentido de que son "…una injerencia desproporcionada que atenta contra los principios de separación de funciones administrativas y de reparto de competencias"; (iv) la unidad de materia frente al objeto del proyecto de ley objetado y analizado por la sentencia C-063 de

2002 y el título de la Ley 1617 de 2013; y (v) la reproducción del contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo. Además, subsisten las razones que en su momento dieron lugar a la declaratoria de inexequibilidad, en los términos del artículo 243 de la Constitución.

1.3.4.3 Por estas razones, solicita se declare la inexequibilidad del inciso segundo (parcial) del artículo 29 demandado.

1.3.5 Universidad Libre de Bogotá

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y un profesor del Área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, concurrieron al presente proceso para solicitarle a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del aparte normativo parcialmente demandado.

1.3.5.1 Consideran que debe declararse la inexequibilidad tal y como lo solicitan los demandantes tomando en consideración que ya hubo un pronunciamiento similar de la Corte Constitucional en sentencia C-063 de 2002, numeral octavo, en la cual declaró fundada la objeción respecto de la expresión que ahora se demanda.

1.3.5.2 Resaltan del anterior pronunciamiento que en éste se realizó un análisis de los efectos del control político que realizan las Corporaciones de elección popular. Indican que uno de los fundamentos de la sentencia se centra en que si bien los concejos municipales ejercen una facultad reglamentaria, en sentido estricto, carecen de potestad legislativa, la cual se encuentra adscrita al Congreso de la República.

1.3.5.3 Refieren que aunque la anterior sentencia se emitió con anterioridad a la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 2007 que incluyó la moción de censura como una de las funciones de las asambleas y concejos municipales en ciudades con una población superior a los 25.000 habitantes, y mantuvo la moción de observaciones para los demás municipios, lo cierto es que no hubo variación respecto de esta última atribución que conlleve un análisis distinto al que ya realizó la Corte Constitucional en su oportunidad.

1.3.5.4 Por tanto, reitera la solicitud de inexequibilidad del inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013.

1.3.6 Universidad de Ibagué

La decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué, rindió concepto técnico dentro de la acción constitucional de la referencia mediante el cual solicita la declaratoria de inexequibilidad del aparte normativo objeto de reproche.

1.3.6.1 Sostienen que, a su parecer, la asignación a los concejos distritales de funciones de control jurídico sobre los actos administrativos que profieren las autoridades del orden distrital, implica una distribución de competencias ajenas a las asignadas en la Constitución Política.

1.3.6.2 Lo anterior, sostienen, en razón a que el artículo 313 Superior y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 8 de la Ley 1551 de 2012, determinan con claridad el ámbito competencial en el que ejercen sus funciones las corporaciones político administrativas a nivel departamental y municipal, esto es, atendiendo a su naturaleza democrática y de representación popular, contexto en el cual sólo pueden ejercer un control político sobre las actuaciones de la administración, más no de carácter jurídico.

1.3.6.3 Por ello, manifiestan, no puede atribuirse a los concejos distritales, aunque hace parte de la rama ejecutiva, una función que corresponde constitucional y legalmente a los funcionarios administrativos en sede gubernativa, y a la jurisdicción contenciosa administrativa por vía judicial.

1.3.6.4 Agregan que aunque la regulación establecida en la Constitución Política sobre la figura de la moción de observaciones es precisa, el artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 inobservó este margen de acción y amplió el contenido de esta categoría para que a través de ella se ejerciera un control jurídico sobre los actos que profieran los funcionarios administrativos. Con ello, dicen, se desnaturaliza la figura de la moción de observaciones, la cual procede en el evento en el que los secretarios de despacho no asistan a las citaciones o requerimientos del concejo distrital, como un control político.

1.3.6.5 Para terminar, aducen, la norma que ahora se examina es igual a la que estudió la Corte en sentencia C-063 de 2002, por lo cual existe cosa juzgada formal.

1.3.7 Intervención Ciudadana

Las ciudadanas Yulissa Andrea Osorio Trigueros, Lina María Padilla Correa, Mónica Alejandra Bernal Forigua, Natalia Garnica Roa e Ingrid Carolina Galvis Castañeda, estudiantes del Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad Católica de Colombia, intervinieron en el presente proceso de constitucionalidad para apoyar la solicitud de declaratoria de inexequibilidad del aparte parcialmente demandado.

1.3.7.1 Exponen que el inciso demandado vulnera el artículo 243 Superior, por cuanto ya existe cosa juzgada constitucional en el presente caso. Ello, dicen, por cuanto mediante sentencia C- 063 de 2002 la Corte declaró fundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República con respecto al mismo contenido normativo que ahora se demanda.

1.3.7.2 En consecuencia, sostienen, el legislador no podía reproducir el contenido material de esta norma, pues ya había sido declarado inexequible por esta Corporación al contrariar postulados constitucionales.

1.4 CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pide a la Corte declarar inexequible el artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, por las siguientes razones:

1.4.1 Para iniciar, considera que si bien la demanda se dirige contra un aparte normativo del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 referente a las consecuencias que puede conllevar la aprobación de una moción de observaciones por parte de un concejo distrital, considera que es necesario realizar la integración de la unidad normativa con la totalidad del artículo debido a que su contenido se encuentra intrínsecamente relacionado con la regulación sobre la figura de moción de observaciones, lo que en su conjunto genera varias dudas de inconstitucionalidad.

1.4.2 Con respecto al pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante sentencia C-063 de 2002, recuerda que esta Corporación consideró que le asistía razón al Gobierno Nacional cuando formuló objeciones al Proyecto de Ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico,

Cultural e Histórico de Santa Marta", en particular, contra el artículo 8, en el sentido de que el Legislador no podía darle competencia a los concejos distritales para ordenarle a los funcionarios de la administración local distrital revocar sus actos, porque ello implicaría invadir la órbita de sus competencias en un contexto del principio constitucional de separación de poderes.

1.4.3 Refiere que con posterioridad a este fallo, la evolución constitucional del control político a cargo de los concejos distritales les atribuyó la competencia para tramitar e imponer la moción de censura a los secretarios de despacho de los alcaldes, mediante el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007 en concordancia con el artículo 2 de la Ley 1617 de 2013.

1.4.5 Considera que le asiste razón al demandante al plantear que con la expedición del artículo 29 (parcial) de la Ley 1617 de 2013 se vulneró el principio de cosa juzgada constitucional establecido en el artículo 243 Superior, pues su contenido material no podía ser reproducido debido a que fue declarado inconstitucional.

1.4.6 De otro lado, reiteró los argumentos que presentó a esta Corporación mediante Concepto número 5593 del 2 de julio de 2013, emitido dentro del proceso ordinario de constitucionalidad D-9605 que luego fue decidido en sentencia C-841 de 2013, por considerar que el planteamiento allí expuesto resultaba pertinente para abordar el análisis de fondo que en esta oportunidad le corresponde realizar a la Corte Constitucional.

1.4.7 En dicho concepto, el Procurador General de la Nación sostuvo que tal y como lo afirmaba el ciudadano, el legislador pretendía eliminar la figura de la moción de censura aplicable a los servidores públicos del orden distrital y, en su lugar, reemplazarla por la moción de observaciones con base en el argumento erróneo de que la sentencia C-063 de 2002 había señalado que los concejos distritales no tenían competencia para ejercer la moción de censura, cuando lo cierto es que los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política, adicionados por el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007, la contemplan expresamente.

1.4.8 Con base en lo anterior, sostuvo que la moción de observaciones aprobada por el artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 era contraria a la Constitución Política, en razón a que su contenido y consecuencias son diferentes a las establecidas para la figura de la moción de

censura que le corresponde aplicar a los concejos distritales, con el agravante de que, para el Ministerio Público, dicha norma reemplaza o sustituye la norma constitucional en materia de control político cuando debería desarrollarla.

1.4.9 Explica que la consecuencia de revocación de los actos administrativos implica una violación del principio de separación funcional del poder público, porque a través de la moción de observaciones se pretende introducir un control eminentemente jurídico por vía política, y de esta manera, se desborda el ejercicio de una competencia atribuida al funcionario administrativo y del poder judicial para controlar los actos administrativos y policivos, tal y como lo señaló la Corte Constitucional mediante sentencia C-063 de 2002, la cual según la Vista Fiscal fue interpretada de manera equívoca por el Legislador, en el sentido de insistir en la figura de la moción de observaciones que fue declarada inexequible en dicha providencia.

1.4.10 En virtud de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar inexequible el artículo 29 de la Ley 1617 de 2013.

2 CONSIDERACIONES

2.1 COMPETENCIA

Conforme al artículo 241, ordinal 4, de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013.

2.2 CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA.

2.2.1 Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.

2.2.1.1 El artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[2]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

2.2.1.2 En la sentencia C-1052 de 2001[3], la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.2.2 Examen de la aptitud del cargo formulado

2.2.2.1 El Ministerio del Interior sostuvo que la demanda de inconstitucionalidad no cumple con los presupuestos mínimos para adelantar un juicio de constitucionalidad, en razón a que los ciudadanos no desarrollaron lo atinente al concepto de la violación ni tampoco cumplieron con el requisito de pertinencia al exponer sus argumentos, en su lugar, afirma, se limitaron a presentar una interpretación subjetiva, vaga e indeterminada de la norma parcialmente acusada.

2.2.2.2 Los demandantes consideran que el inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley

1617 de 2013, desconoce el artículo 243 de la Constitución, en razón a que la Corte Constitucional mediante sentencia C- 063 de 2002 ya se pronunció acerca de la inconstitucionalidad del contenido normativo que ahora se reprodujo de manera exacta en el artículo 29 (parcial) objeto de reproche. A su parecer, en este caso acaeció la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional, según el cual no puede adelantarse un nuevo análisis de conformidad con el Texto Superior, de una norma que ya fue objeto de dicho juicio y sobre todo que fue declarada inexequible, pues existe una prohibición expresa consagrada en la Carta en el sentido de que dichas disposiciones no pueden volver a introducirse en el ordenamiento jurídico, bajo la condición de que subsistan las razones que dieron origen a tal decisión.

Esta condición, explican, se encuentra acreditada en este caso porque aún se reconoce que la naturaleza jurídica de la categoría de la moción de observaciones es de carácter político no jurídico y que la facultad de revocar actos administrativos no le corresponde ejercerla a los concejos distritales sino que es una función adscrita por el Constituyente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta interpretación, aseguran, no sufrió variación alguna con la modificación introducida al artículo 313 Superior mediante el Acto Legislativo 01 de 2007, pues en este tan sólo se reiteró que los concejos pueden hacer uso de la figura de la moción de observaciones dentro de sus precisas facultades.

2.2.2.3 Contrario a lo expuesto por el Ministerio del Interior, la Sala considera que los ciudadanos no sólo señalaron la norma constitucional que consideraban infringida (artículo 243), sino que también explicaron las razones por las cuales estimaban que el inciso segundo de esta disposición estaba siendo desconocido por la norma cuestionada. En efecto, los ciudadanos cuestionan que el contenido normativo demandado fue declarado inconstitucional mediante sentencia C-063 de 2002 y que los fundamentos normativos y argumentativos expuestos en ese entonces para declarar la inexequibilidad de la norma que ahora se reprodujo de manera idéntica en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico, por lo cual, concluyen, se inobservó la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 243 de la Carta.

Además, esta Corporación encuentra que el requisito de pertinencia también se encuentra acreditado, pues el reproche formulado por los demandantes surge de la confrontación objetiva que realizan entre el contenido del inciso 2 del artículo 243 Superior y el precepto

demandado.

Por otra parte, frente a la afirmación realizada por el Ministerio Público, en el sentido de que, a su parecer, debe realizarse la integración normativa del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 en su totalidad y no solamente reducir el análisis frente al inciso segundo (parcial) demandado, la Sala considera que en este caso puede pronunciarse respecto de la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada sin que sea necesario integrar todo el contenido del artículo dentro de la cual se inserta esta disposición, porque el reproche formulado por los actores no guarda relación directa con la figura de la moción de observaciones sino de manera particular sobre las consecuencias que pueden derivarse de su ejercicio en materia de revocatoria de actos administrativos.

Para los actores, la hipótesis que contempla la norma desborda la naturaleza de esta figura jurídica cuya esencia es la de realizar un control eminentemente político, no la de un control jurídico, pues desconoce el principio de separación de poderes, específicamente, la función asignada a las autoridades administrativas y a los jueces contencioso administrativos para decidir sobre los efectos de los actos de la administración.

Por lo expuesto, esta Corporación encuentra razonable abordar el análisis de la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

2.3 PROBLEMA JURÍDICO

2.3.1 Los ciudadanos consideran que el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1617 de 2012, vulnera el artículo 243 Superior, en razón a que se reprodujo de manera exacta un contenido normativo que ya había sido declarado contrario a la Constitución, con lo cual, se desconoce la prohibición de reproducir normas que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico cuando subsisten los supuestos normativos y argumentativos que dieron origen a la declaratoria de inexequibilidad, supuestos que, a su parecer, se cumplen a cabalidad en el caso bajo análisis.

2.3.2 La Federación Colombiana de Municipios, las Universidades Javeriana, de San Buenaventura de Bogotá, Libre de Bogotá, de Ibagué, y las ciudadanas intervinientes, solicitaron a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del aparte normativo acusado, exponiendo, entre otros, los siguientes argumentos: (i) en el presente caso puede

predicarse la existencia de cosa juzgada constitucional, en razón a que esta Corporación ya se pronunció sobre la inexequibilidad del mismo contenido normativo, en sentencia C- 063 de 2002; y (ii) aunque la sentencia C-063 de 2002 se emitió antes de que fuera aprobada la reforma constitucional mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2007 con respecto a las atribuciones asignadas a las Corporaciones de Representación de las entidades territoriales, los argumentos expuestos por la Corte Constitucional para declarar la inexequibilidad del contenido normativo que ahora se demanda se encuentran vigentes, esto es, por vía de la figura jurídica de la moción de observaciones no pueden revocarse o demandarse los actos de los funcionarios sujetos al control político.

2.3.3 De igual manera, el Ministerio Público pidió la declaratoria de inexequibilidad del inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1617 de 2012, aduciendo que en la sentencia C-063 de 2002, esta Corporación concluyó que el Legislador no podía atribuirle a los concejos distritales la competencia de revocar los actos administrativos proferidos por los funcionarios de la administración local, porque ello desconocía el principio de separación de poderes.

Refiere que con posterioridad a dicho pronunciamiento, la evolución constitucional sobre el control político que pueden realizar los concejos distritales a través de la figura de la moción de censura no ha variado, esto es, se encuentran vigentes los fundamentos con base en los cuales se declaró la inexequibilidad del aparte normativo que ahora se demanda, en particular, la interpretación bajo la cual consideró que introducir un control de tipo jurídico a través de la figura de la moción de observaciones desbordaba la competencia atribuida a los funcionarios administrativos y del poder judicial para controlar los actos administrativos y policivos. En definitiva, afirma, en el presente caso existe cosa juzgada constitucional material.

2.3.4 En virtud de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar, si la consecuencia que establece el inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, acerca de que los concejos distritales al formular moción de observaciones en ejercicio de sus funciones de control político, pueden obligar al funcionario a revocar los actos administrativos cuestionados –directamente cuando ello sea posible o mediante proceso judicial- reproduce un contenido normativo declarado inexequible por esta Corporación mediante sentencia C-063 de 2002 por razones de fondo y, en consecuencia, desconoce el principio de cosa

juzgada constitucional (artículo 243 Superior).

2.3.5 Para resolver este cuestionamiento, la Sala analizará (i) el alcance del principio de cosa juzgada constitucional; (ii) el alcance del pronunciamiento emitido por esta Corporación en sentencia C-063 de 2002, con respecto a la facultad asignada a los concejos distritales en materia de revocatoria de actos administrativos cuando formulan una moción de observaciones en contra de los actos del funcionario citado y, luego, determinar el aparte normativo declarado inconstitucional y las razones que condujeron a dicha decisión; (iii) el alcance de la reforma constitucional introducida al artículo 313 mediante el Acto Legislativo 01 de 2007, para establecer si a través de esta se habilitó la revocatoria de actos administrativos en ejercicio de la función de control político por parte de los concejos distritales al formular una moción de censura y; con base en lo anterior, (iv) se realizará el juicio de constitucionalidad de la disposición parcialmente censurada.

2.4 EL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. Reiteración de jurisprudencia.

Desde sus primeros pronunciamientos, esta Corporación ha señalado que la categoría de cosa juzgada constitucional es una figura jurídica procesal a través de la cual se define la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en sentencias de constitucionalidad como inmutables, vinculantes y definitivas[4].

Esta institución se fundamenta en el contenido del artículo 243 Superior, según el cual (i) el juez constitucional no puede volver a conocer de un asunto que ya resolvió y decidió y, (ii) ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de un acto declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan las disposiciones que originaron dicha decisión[5].

La categoría de la cosa juzgada constitucional tiene por finalidad asegurar la integridad y supremacía de la Constitución y además, la realización efectiva de los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima; en definitiva, evidenciar la consistencia de sus fallos con decisiones adoptadas anteriormente[6].

Ahondando acerca de la importancia de los propósitos antes referidos, es importante mencionar, en primer lugar, el de la realización del principio de supremacía del Texto Superior[7]. Debe tenerse en cuenta que mediante el juicio abstracto de constitucionalidad

se realiza un análisis acerca de la conformidad existente entre las normas legales acusadas o de las interpretaciones que de ellas puedan derivarse frente a las disposiciones Superiores; proceso mediante el cual se garantiza que las normas legales no contraríen la Carta Superior.

En segundo lugar, la realización del principio de seguridad jurídica, ya que las decisiones adoptadas por la Corte tienen efectos erga omnes y son definitivas. Esto es, sólo pueden ser modificadas por pronunciamientos posteriores si las disposiciones que sirvieron de sustento para adoptar la respectiva decisión de exequibilidad, inexequibilidad y/o exequibilidad condicionada, fueron sometidas a una reforma constitucional[8].

De igual manera, la Corte ha señalado varias clasificaciones respecto de esta institución jurídica procesal, de las cuales se recordaran, en esta oportunidad, la de la cosa juzgada constitucional formal y material, y la de la cosa juzgada constitucional absoluta y relativa.

2.4.1 De la cosa juzgada formal y material

La cosa juzgada constitucional formal puede configurarse, en aquellos eventos en los que existe un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional frente a la misma norma que de nuevo pretende someterse al análisis de la Corporación, lo cual impide que vuelva a ser objeto de estudio:

"La cosa juzgada formal se presenta ´...cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...´[9], o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual[10]. Esta evento hace que ´...no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...´[11]"[12]

Por su parte, la cosa juzgada material se configura cuando existe un contenido normativo idéntico -lo cual no sólo involucra aspectos gramaticales-, sobre el cual la Corte Constitucional ha realizado el respectivo juicio de constitucionalidad:

"...Por su parte, la cosa juzgada material, ´...se [presenta] cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos. El fenómeno de la cosa juzgada

opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica…´[13].

Esta restricción tiene sustento en el artículo 243 de la Constitución Política, según el cual ´ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto declarado inexequible por razones de fondo…´. De este modo la reproducción integral de la norma, e incluso, la simple variación del giro gramatical o la mera inclusión de un elemento normativo accesorio por parte de legislador, no afecta el sentido esencial de la disposición, y entonces se concluye que sobre la misma opera el fenómeno de la cosa juzgada"[14]

La jurisprudencia de la Corte ha señalado que el efecto de la declaratoria de la cosa juzgada material presenta variaciones. En este respecto, la sentencia C-073 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), señaló que "…Ante la reproducción de un contenido normativo declarado inconstitucional por razones de fondo, debe declararse la inconstitucionalidad de la norma objeto de análisis, mientras que si la decisión previa fue de exequibilidad, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa "a menos que se presenten circunstancias excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en que se inscribe la disposición acusada"[15]…" (Subraya fuera de texto)

Retomando, si el examen de la Corte se circunscribe a analizar una disposición que reproduce el contenido de una norma que con anterioridad fue declarada inexequible por razones de fondo, la consecuencia es que debe declararse inexequible la nueva norma sometida a estudio. Cabe recordar que el inciso 2° del artículo 243 de la Constitución Política consagra la prohibición de reproducir el contenido material del acto jurídico declarado contrario a la Carta por razones de fondo, cuando las disposiciones constitucionales que sustentaron dicha decisión se encuentran vigentes[16].

Esta Corporación ha afirmado que se estructura este tipo de cosa juzgada material si se hallan acreditados los siguientes requisitos: (i) que el contenido de la norma haya sido declarado inexequible de manera previa; (ii) que, en efecto, exista reproducción de dicho contenido normativo, esto es, que el contenido material del texto acusado sea igual al que

fue declarado inconstitucional. Esta reproducción no necesariamente se refiere a una identidad gramatical de textos, pues, aunque esta varíe, si el contenido material es el mismo entendido dentro del contexto, no hay duda de que ello ha ocurrido. Al contrario, si la redacción de la disposición es idéntica pero el contexto en el que se reproduce es diferente, no podría afirmarse que el legislador desconoció la prohibición consagrada en el inciso segundo del artículo 243 Superior a la que se hizo referencia en el párrafo precedente; (iii) que el contenido normativo frente al cual se realiza la respectiva comparación, haya sido declarado inconstitucional por razones de fondo, no de forma y; (iv) que sigan vigentes en el ordenamiento jurídico las disposiciones constitucionales que fundamentaron la declaratoria de inexequibilidad[17].

De otro lado, si se trata de una norma que fue declarada exequible, el efecto de la cosa juzgada constitucional limita a la Corte Constitucional para pronunciarse de nuevo sobre el asunto sometido a su consideración, pues, de no ser así, puede conducir a la adopción de una decisión contradictoria, poner en riesgo la seguridad del ordenamiento jurídico, desconocer el principio de confianza legítima de los ciudadanos o vulnerar el derecho a la igualdad.

Sin embargo, es importante advertir que existen eventos excepcionales en donde es posible que la Corte se pronuncie de nuevo sobre casos que ya habían sido objeto de control constitucional, por ejemplo, cuando a pesar de no existir modificaciones a la Constitución, es necesario interpretar sus principios y reglas de conformidad con los cambios sociales, políticos, económicos, culturales e ideológicos de la comunidad, bajo la teoría del derecho viviente[18].

Además de la anterior clasificación, la jurisprudencia constitucional también se ha referido a los conceptos de cosa juzgada constitucional absoluta y relativa. Así, cuando esta Corporación al realizar un juicio abstracto de constitucionalidad, decide acerca de la conformidad o no de la norma frente al Texto Superior, sin establecer ningún límite en la sentencia, se entiende que ha adoptado dicha decisión frente a toda la Constitución y, por tanto, se estará ante el fenómeno de la cosa juzgada absoluta.

Por el contrario, si el juez constitucional limita la decisión de manera expresa, en el sentido de dejar abierta la posibilidad de que en un futuro los ciudadanos, puedan propiciar nuevos

juicios de constitucionalidad con respecto a cargos diferentes a los que ya fueron analizados por la Corte, se estará ante la cosa juzgada relativa.

Sobre los anteriores conceptos, la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras:

– Explícita, cuando ´…la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..´[19], es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutiva de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada ´…mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta…´[20].

– Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutiva no se indique dicha limitación, ´…en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutiva y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos…´ [21]. Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: 'el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada…'[22]. ´[23]."[24]

Ahora, pasa la Sala a examinar el alcance de la sentencia C-063 de 2002[25], en lo atinente al análisis efectuado sobre la consecuencia del ejercicio de la figura de la moción de observaciones por los concejos, puesto que el actor, los intervinientes -con excepción del Ministerio del Interior-, y la Procuraduría General de la Nación, sostienen que en el presente caso se estructura la modalidad de cosa juzgada material al reproducirse el contenido material de una norma que fue declarada inexequible por esta Corporación.

2.5 ALCANCE DE LA SENTENCIA C-063 DE 2002 FRENTE AL ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA FORMULACIÓN DE UNA MOCIÓN DE OBSERVACIÓN POR LOS CONCEJOS DISTRITALES.

Mediante sentencia C-063 de 2002[26], la Corte Constitucional abordó el análisis de las objeciones formuladas por el Presidente de la República al proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

En esta oportunidad, el Ejecutivo objetó por inconstitucional dicho proyecto de ley por considerar que sus artículos 8º, 9º, 13, 14, 18, 19, 26, 30-A-4º, 32, 33, 36 núm. 2 y 4, 40, 45, 47 y 48 vulneraban los artículos 136, 140, 150 núm. 19, 154, 189 núm. 11 y 25, 287, 294, 312, 313 y 314 de la Constitución Política.

En particular, la Corte se centrará en la objeción presidencial formulada contra el artículo 8 por tratarse de la norma que, al parecer, contiene la reproducción material del enunciado que fue declarado inexequible, con respecto a la consecuencia que se derivaba del ejercicio de la moción de observaciones por los concejos distritales. Éste era su contenido original:

"ARTICULO 8. MOCION DE OBSERVACIONES Y DE CENSURA. En ejercicio de sus poderes de control político, los concejos Distritales podrán formular mociones de observaciones respecto de los actos de los Secretarios, Directores de Departamento Administrativo y Gerentes o Directores de Entidades Descentralizadas del orden exclusivamente Distrital, en aquellos eventos en que luego de examinadas las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario se encuentra que, a juicio de la Corporación, éstas no satisfacen los fines de la función pública en general y en especial los intereses del distrito como tal o de su comunidad.

Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la Moción de Observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado, deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la Plenaria del Concejo Distrital en sesión que se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate. Para ser aprobada la Moción de Observaciones se exige el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros. Una vez ello ocurra, si la

decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria.

Cuando pasado tres meses de la Moción de Observaciones, por motivos diferentes a los que la originaron, se hiciere al mismo funcionario nuevo cuestionamiento, a través del mismo trámite anterior, podrá el Concejo proponer Moción de Censura, que en caso de ser aprobada, implica la desvinculación inmediata del funcionario del respectivo cargo".

Esta disposición consagraba varias facultades adscritas a los concejos distritales, cuyo fin, en el marco del objeto del proyecto de ley, era contribuir al cumplimiento de sus funciones y a la buena prestación del servicio a su cargo.

Específicamente, el artículo 8, inciso primero, consagró como una función de los concejos distritales, derivada del poder de control político que ejercen estos organismos, la potestad de formular mociones de observaciones a los funcionarios señalados en la norma, cuando a juicio de la corporación los actos o las medidas adoptadas por aquellos no satisfacían los fines de la función pública en general y los del distrito o los de la comunidad, en particular.

Por su parte, el inciso segundo guarda relación con el trámite que debe seguirse por quienes formulen la moción de observaciones y las reglas aplicables para su aprobación. Además, en caso de que la decisión cuestionada se tratara de un acto administrativo, habilitaba al concejo para exigirle al funcionario la revocatoria directa del acto, si ello era posible, o en caso contrario, estaría obligado a promover dicha revocatoria ante los jueces competentes.

Para finalizar, el artículo tercero consagraba como facultad de los concejos distritales, la posibilidad de promover una moción de censura en contra de dichos funcionarios si, luego de transcurridos tres meses después de formulada la moción de observaciones, se les formulaba un nuevo cuestionamiento, la cual en caso de prosperar conllevaba la desvinculación del cargo del funcionario.

El Presidente objetó esta disposición por considerar que vulneraba los artículos 312 y 314

Superiores. Señaló que de acuerdo con las disposiciones constitucionales citadas, a cada autoridad le corresponde el ejercicio de determinado tipo de funciones. Agregó, que en el marco legal y constitucional existía una división de poderes a nivel local que debía ser observada de manera rigurosa por la administración municipal. Por esta razón, fue enfático en afirmar que el ejercicio del control político por parte del concejo no podía ir más allá de formular un reproche público frente a los actos de la administración local, evento que, en ningún caso, podía conducir a que los concejos distritales formularan una moción de censura (facultad exclusiva del Congreso de la República) ni tampoco a que ordenaran a los funcionarios de la administración local a revocar sus propios actos, pues estaría excediendo la órbita de sus competencias.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte Constitucional abordó el análisis de las siguientes cuestiones: determinar (i) si la consecuencia de la moción de observaciones acerca de la potestad atribuida a los concejos distritales, una vez concluido el debate, de ordenarle al funcionario la revocatoria de los actos administrativos que emitió, como también (ii) si la consagración del ejercicio de la moción de censura a cargo de estas corporaciones, luego de tres meses de haberse promovido la moción de observaciones ante un nuevo cuestionamiento, se ajustaba a la Constitución.

A continuación, se transcriben en extenso los argumentos expuestos por esta Corporación frente a las consecuencias referidas en precedencia, luego de la formulación de una moción de observaciones:

"Corresponde a la Corte determinar si la regulación de la moción de observaciones, de la revocatoria de las decisiones de funcionarios distritales y de la moción de censura en el artículo 8º del proyecto de ley de la referencia vulnera o no los artículos 312 y 314 de la Constitución Política. Para tales efectos se hará referencia tanto a la naturaleza del control político del concejo sobre la administración, como a los alcances de las figuras de la moción de observaciones y de la moción de censura.

De un lado, el control político como modalidad de control interórganos tiene como presupuesto fundamental buscar el equilibrio de poderes, requisito necesario en los regímenes democráticos como el colombiano.

Sobre este particular la Corte ha resaltado el carácter administrativo de las corporaciones

públicas del nivel territorial y la naturaleza del control político que les asiste. Así por ejemplo, en la sentencia C-405 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero…

De otro lado, la Corte Constitucional también tuvo la oportunidad de analizar el tema de la moción de observaciones y de la moción de censura en el ámbito municipal, consideraciones que son perfectamente aplicables en este proceso especial de constitucionalidad.

En la sentencia antes referida, la Corte señaló que "la moción de observaciones regulada … se inspira en la moción de censura, en virtud de la cual el Congreso puede citar a los ministros para debatir sus actuaciones y, con el voto de la mayoría de los integrantes de cada cámara, hacerlo cesar en sus funciones (CP art. 135). La moción de censura es entonces una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración (CP art. 114), mientras que la moción de observaciones parece ser, como acertadamente lo señalan los actores, una transposición a nivel local de la moción de censura a los ministros, aun cuando existan diferencias importantes entre las dos figuras. Así, la moción de censura es de rango constitucional e implica la cesación en sus funciones del ministro cuestionado (CP art. 135 ord 9º), mientras que la moción de observaciones, que es una figura de creación legal, no implica automáticamente la separación del cargo del servidor cuestionado".

De acuerdo con lo expuesto, la Corte concluyó que la moción de observaciones, al representar una modalidad de control político sobre la administración local, es compatible con la naturaleza administrativa de los concejos. Sobre el particular indicó:

Dentro de tal esquema institucional, es natural que la labor de control político sobre la administración se encuentre radicada también en los cuerpos plurales. En efecto, la Presidencia y la alcaldía, por ser cuerpos dirigidos por un único jefe electo popularmente, tienden a ser una expresión institucional de las fuerzas mayoritarias, por lo cual es natural que sus actuaciones sean controladas por un cuerpo representativo plural en donde tengan también cabida las minorías, como son el Congreso y los concejos. Por ende, si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una

expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (CP art. 40). Por ello, en anterior ocasión, la Corte había señalado que a nivel local "el Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292)" de suerte que las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental.[27]

Entonces, si bien se ajusta a la Constitución que los concejos ejerzan un control político sobre la administración local, esa labor no brinda a las corporaciones administrativas de elección popular idénticas connotaciones del control atribuido al Congreso, pues a pesar que la moción de observaciones no suscita en sí misma ningún problema constitucional, existen ciertos criterios que debe respetar el legislador al regularla como atribución de los concejos.

Esta condición ya fue precisada en la sentencia C-405 de 1998, en donde se señalaron dos características de la moción de observaciones: 1ª) Es una competencia que la ley puede adscribir a los concejos, puesto que es perfectamente compatible con la naturaleza de estas corporaciones administrativas y con las labores de control que la Carta les confiere, y 2ª) ella simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera como ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público.

En el caso objeto de estudio, se advierte que el artículo 8º del proyecto cumple a cabalidad con estos parámetros, salvo en lo que tiene que ver con la consecuencia de la moción de observaciones, es decir, la obligatoriedad de revocación de actos administrativos o la interposición de acciones judiciales por parte del funcionario cuyas actuaciones sean objeto de observación, puesto que se supera el ámbito de la crítica pública y del reproche político y se materializa una injerencia desproporcionada que atenta contra los principios de separación de funciones administrativas y de reparto de competencias (C.P. arts. 1º, 2º, 4º, 6º, 121, 312, 313 y 314).

En efecto, no resulta razonable a la luz de los principios constitucionales mencionados sostener, como lo hace el artículo en estudio, que de la moción de observaciones derive

indefectiblemente la ilegalidad de la actuación cuestionada, pues no deslinda entre la gestión a cargo del funcionario distrital y la constitucionalidad o legalidad de sus decisiones; por el contrario transforma y desnaturaliza el control eminentemente político a uno de carácter jurídico no previsto en la Carta como atribución de las corporaciones administrativas de elección popular.

En el mismo sentido, la consagración de una moción de censura para los funcionarios del orden distrital no resulta compatible con el diseño que el Constituyente hizo de esta figura, estatuida en los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Carta Política como atribución propia del Congreso de la República y respecto de los ministros del despacho. De esta forma, al tener una estructura eminentemente constitucional, la regulación que el legislador propone en el último inciso del artículo 8º objetado por el Gobierno resulta inconstitucional.

Sin embargo, debe precisar esta Corporación que sin trasladar la figura de la moción de censura, el Congreso puede acudir a otros mecanismos de control político eventualmente más rigurosos que la moción de observaciones, puesto que en el presente caso la inconstitucionalidad del aparte sub examine del artículo 8 no está configurada por la denominación "moción de censura" sino por la consecuencia que ella tiene para los funcionarios de la administración distrital, es decir, la desvinculación del cargo, la cual, se reitera, está instituida exclusivamente para autoridades del orden nacional.

Así entonces, "el Congreso sí puede entrar a regular materias que no le han sido específicamente atribuidas por la Constitución. Ello no significa, sin embargo, que el legislador carezca de restricciones: los límites a esa competencia se derivan de la decisión constitucional de asignarle a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121), de las cláusulas constitucionales que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas y de la obligación de respetar, en el marco de la regulación legislativa de una materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos en la Carta".[28]

Por lo anterior, la Corte declarará fundada las objeción respecto de la expresión "Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los

trámites judiciales tendientes a la revocatoria", contenida en el inciso segundo del artículo 8º del proyecto de ley de la referencia. Igualmente declarará fundada la objeción contra el inciso tercero del artículo en mención. En lo demás es infundada…"

Retomando, la Corte señaló que el control político es un presupuesto fundamental en regímenes democráticos. En Colombia, dicho control es una facultad propia del Congreso y, aunque las corporaciones administrativas de elección popular también ejercen control político sobre los actos de funcionarios locales, lo realizan a través de la categoría de la moción de observaciones.

También expuso que la moción de observaciones atribuida por el legislador a las corporaciones públicas a nivel local, se inspira en la moción de censura atribuida en la Constitución al Congreso, las cuales presentan diferencias sustanciales. Una de ellas, es que la moción de censura está expresamente consagrada en la Constitución y conlleva la separación del funcionario de su cargo, mientras que la moción de observaciones tiene un origen legal que no implica la desvinculación inmediata del funcionario. Enfatizó que esta última figura, está encaminada a formular un reproche público sobre los actos de ciertos funcionarios a nivel local; categoría que esta Corporación ha encontrado conforme con los postulados constitucionales, en especial, con la naturaleza administrativa de los concejos[29].

En concreto, frente a los dos planteamientos que le correspondió abordar a la Corte frente a la objeción gubernamental formulada en contra del artículo 8 del proyecto de ley expuestos en precedencia, concluyó:

En primer lugar, la figura de la moción de observaciones se ajusta a los postulados constitucionales, en especial, con las funciones atribuidas por la Carta a estas corporaciones administrativas. Sin embargo, la Corte consideró que la facultad atribuida a los concejos, luego de ejercer la competencia de formular una moción de observaciones, en el sentido de exigirle al funcionario la revocatoria de los actos administrativos emitidos no es compatible con la Constitución. En particular, consideró que superaba el campo de la crítica pública y el reproche político, y los principios de separación de funciones administrativas y reparto de competencias, a la luz de los artículos 1, 2, 4, 6, 121, 312, 313 y 314 Superiores. Enfatizó que de conformidad con el contenido de estas disposiciones constitucionales no era posible

concluir, como lo establece la norma la ilegalidad de la actuación cuestionada.

Cabe anotar, que aunque la Corte anunció que su análisis se centraría en analizar la presunta vulneración de los artículos 312 y 314 de la Carta, en desarrollo del estudio del caso lo amplió a otras disposiciones superiores como las señaladas.

En segundo lugar, con respecto a la consecuencia atribuida por el legislador, referente a que si transcurridos tres meses después de formulada la moción de observaciones y ante un nuevo cuestionamiento, el concejo pueda promover una moción de censura, esta Corporación consideró que el control político que ejercían los concejos sobre la administración local a través de la figura de la moción de observaciones, como se anotó, es diferente al que ejerce el Congreso sobre el gobierno y la administración a través de la categoría de la moción de censura, el cual implica la desvinculación del funcionario de su cargo.

2.6 EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007

2.6.1 El Acto Legislativo 01 de 2007 modificó los numerales 8 y 9 del artículo 135, los artículos 299 y 312, y adicionó dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política.

Específicamente, el artículo 6 de este Acto Legislativo, adicionó el artículo 313 con los siguientes numerales:

El numeral 11 establece la facultad a los concejos que se encuentren en las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor a veinticinco mil habitantes para citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde y, lo más importante, les otorga competencia para que, en caso de que estos funcionarios no concurran sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, puedan formular una moción de censura. Es importante anotar que el asunto objeto de debate debe ser formulado en cuestionario escrito y no puede extenderse más allá de lo consignado en éste.

A continuación, en este mismo numeral, establece que los municipios que no superen los veinticinco mil habitantes, también tienen la facultad de citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones y, en caso de que no se presenten,

cuando no existe excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros puede proponer una moción de observaciones que no implica apartar al funcionario de su cargo.

De otro lado, el numeral 12, consagra expresamente la competencia a los concejos para proponer una moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital y Municipal, la cual, en caso de prosperar, implica apartar al funcionario de su cargo.

De lo anterior, se concluye que el Acto Legislativo 01 de 2007, respecto a las adiciones introducidas al artículo 313 de la Constitución, no modificó el parámetro de interpretación con base en el cual esta Corporación adelantó el juicio de constitucionalidad sobre el contenido normativo que ahora se demanda. Al contrario, lo que hizo el Acto Legislativo en este caso específico fue (i) otorgar la facultad a los concejos municipales y distritales ubicados en capitales o municipios con una población mayor de veinticinco mil habitantes, para formular una moción de censura contra los secretarios del despacho del alcalde, como una consecuencia de su inasistencia a la sesión para la cual fueron convocados sin excusa aceptada; (ii) establecer que en los municipios donde la población no supere los veinticinco mil habitantes, los concejos distritales o municipales pueden promover una moción de observaciones, que no implica la separación del cargo del funcionario, en aquellos eventos en que los secretarios del despacho del alcalde no atienden los requerimientos de esta Corporación y; (iii) finalmente, otorgar, de forma expresa, a los concejos distritales o municipales, la competencia para formular una moción de censura frente a los secretarios del alcalde, por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal.

2.6.2 En este sentido, es importante hacer referencia a la exposición de motivos que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2007, con respecto a las adiciones introducidas al artículo 313 Superior. Cabe destacar que una de las razones que dio origen al proyecto de reforma constitucional, fue la necesidad de extender el ejercicio de la moción de censura, antes concebida como una facultad adscrita de manera exclusiva al Congreso de la República (artículo 135), a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales:

"…Como tales, esto es, como corporaciones administrativas con la competencia detallada, y destinadas a velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tienen también la función de control respecto de los actos de las administraciones departamental, distrital y municipal. En este orden de ideas, la moción de censura conlleva un procedimiento de análisis de la gestión de los funcionarios, de la efectividad de la misma y consecuencialmente de su separación en el evento de no haber otra alternativa.

Entendemos que ese es un verdadero control político, destinado a combatir la corrupción y a hacer que las corporaciones regionales readquieran la importancia que les corresponde como depositarias de la confianza y del poder popular…"[30]

De lo anterior, puede concluirse que el Acto Legislativo No. 01 de 2007 consagró de forma expresa la facultad de los concejos distritales y municipales para ejercer control político a través de la figura de la moción de observaciones, especificando entre otros aspectos que ésta deberá formularse en cuestionario escrito y que no implica la separación del funcionario de su cargo.

Por otra parte, estableció como una facultad adicional para estas corporaciones públicas de elección popular, la competencia de formular moción de censura, una vez se cumplan las condiciones señaladas en los numerales 11 y 12 del artículo 313 Superior.

Volviendo sobre el contenido de la reforma constitucional en punto a la categoría de la moción de observaciones y, sobre todo, respecto a si a través de ella se introdujo una variación en el parámetro de control constitucional frente a la consecuencia jurídica que deviene de su ejercicio, esto es, la orden que puede emitir el concejo al funcionario para que proceda a la revocatoria de los actos administrativos emitidos, esta Corte encuentra que con esta reforma no se habilitó a estas corporaciones para ordenar la revocatoria de los actos jurídicos de la administración.

Si bien, cuando esta Corporación realizó el análisis de constitucionalidad del proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara, luego Ley 768 de 2002, la moción de observaciones no estaba consagrada directamente en la Constitución, también lo es que el artículo 313-10 establece que las funciones de los concejos no sólo se circunscriben a las referidas expresamente en el texto constitucional sino también a aquéllas que asigne el legislador. En este orden de ideas, el legislador estaba autorizado, como en efecto lo hizo, para atribuir

como una facultad de estos, la relacionada con el control político que les corresponde efectuar a través de la moción de observaciones.

Es decir, aunque con el texto de la reforma constitucional se introdujo el concepto de la moción de observaciones de forma expresa, de ello no puede concluirse que el parámetro constitucional haya variado. Por el contrario, puede verificarse que, como en ese entonces, el Constituyente no autorizó a los concejos, para que en ejercicio de la categoría de la moción de observaciones, pudiesen exigirle a los funcionarios sometidos a dicho control, la revocatoria de actos administrativos.

Con base en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a analizar el caso concreto.

3 CASO CONCRETO

3.1 EL INCISO SEGUNDO PARCIALMENTE ACUSADO DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY 1617 DE 2013 DESCONOCE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL.

3.1.1.1 Para iniciar, esta Corporación encuentra que mediante sentencia C-063 de 2002, se declaró fundada la objeción presidencial formulada en contra del artículo 8 del proyecto de ley No 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara, "Por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta", con respecto a la siguiente expresión contenida en el inciso segundo: "Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria".

3.1.1.2 En segundo lugar, aunque la configuración de este tipo de cosa juzgada material no exige, necesariamente, que la reproducción del contenido material del acto jurídico declarado inexequible sea idéntico al que posteriormente se demanda desde el punto de vista gramatical, en este caso los dos contenidos normativos se encuentran redactados de igual forma:

C-063 DE 2002

Proyecto de Ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara, “Por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo parcial del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.

ARTÍCULO 8. MOCION DE OBSERVACIONES Y DE CENSURA. En ejercicio de sus poderes de control político, los concejos Distritales podrán formular mociones de observaciones respecto de los actos de los Secretarios, Directores de Departamento Administrativo y Gerentes o Directores de Entidades Descentralizadas del orden exclusivamente Distrital, en aquellos eventos en que luego de examinadas las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario se encuentra que, a juicio de la Corporación, éstas no satisfacen los fines de la función pública en general y en especial los intereses del distrito como tal o de su comunidad.

Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la Moción de Observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado, deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la Plenaria del Concejo Distrital en sesión que se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate. Para ser aprobada la Moción de Observaciones se exige el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros. Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria.

Cuando pasado tres meses de la Moción de Observaciones, por motivos diferentes a

los que la originaron, se hiciere al mismo funcionario nuevo cuestionamiento, a través del mismo trámite anterior, podrá el Concejo proponer Moción de Censura, que en caso de ser aprobada, implica la desvinculación inmediata del funcionario del respectivo cargo.

ARTÍCULO 29. Moción de observaciones.

En ejercicio de sus funciones de control político, los concejos distritales podrán formular moción de observaciones respecto de los actos de los funcionarios sobre quienes se ejerce este control, en aquellos eventos en que luego de examinadas las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario citado se encuentra que, a juicio de la corporación, estas no satisfacen los fines de la función pública en general y en

especial los intereses del distrito como talo de su comunidad.

Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la moción de observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la plenaria del concejo distrital en sesión que se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate. Para ser aprobada la moción de observaciones se exige el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros. Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un acto administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria.

3.1.1.3 En tercer lugar, el contenido normativo frente al cual se está realizando la comparación, fue declarado inexequible por razones de fondo. Esto es, en la sentencia C-063 de 2002, esta Corporación explicó que el artículo 8 del proyecto de ley se encontraba conforme con la Constitución en lo atinente al ejercicio del control político adscrito a los

concejos mediante la figura jurídica de la moción de observaciones, la cual le permitía a estas Corporaciones formular un cuestionario a un funcionario local para debatir cuestiones propias del desempeño de sus funciones y, eventualmente, presentar una observación al alcalde como manifestación de una crítica y reproche político de estos servidores públicos.

No obstante, advirtió que aunque el artículo demandado cumplía a cabalidad con estos propósitos, la consecuencia que se derivaba del ejercicio de la moción de observaciones, esto es, la obligatoriedad de la revocatoria de los actos administrativos, ya sea por vía directa o mediante demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, impuesta al funcionario respecto del cual se inició la moción de observación, excedía el ámbito de sus competencias -el reproche o crítica pública-, que desconocía el principio constitucional de separación de funciones administrativas y reparto de competencias, de conformidad con los artículos 1, 2, 4, 6, 121, 312, 313 y 314 de la Constitución Política.

Agregó que a la luz de las anteriores disposiciones constitucionales no era posible concluir que los concejos en ejercicio de un control político pueden adelantar un juicio de legalidad:

"…En efecto, no resulta razonable a la luz de los principios constitucionales mencionados sostener, como lo hace el artículo en estudio, que de la moción de observaciones derive indefectiblemente la ilegalidad de la actuación cuestionada, pues no deslinda entre la gestión a cargo del funcionario distrital y la constitucionalidad o legalidad de sus decisiones; por el contrario transforma y desnaturaliza el control eminentemente político a uno de carácter jurídico no previsto en la Carta como atribución de las corporaciones administrativas de elección popular…"[31]

3.1.1.4 En cuarto lugar, esta Sala observa que siguen vigentes en el ordenamiento jurídico las disposiciones constitucionales con base en las cuales se realizó el juicio de constitucionalidad anterior -aún con la reforma constitucional introducida al artículo 313 de la Carta- y que condujo a la declaratoria de inexequibilidad del contenido normativo que ahora se trasladó de manera exacta en una nueva ley.

Es importante recordar que el artículo 121 de la Constitución Política establece que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la

Constitución y la ley. Así, las funciones de los concejos están consagradas expresamente en el artículo 313 Superior, dentro de las cuales no se encuentra la de revocar actos administrativos como consecuencia del ejercicio de la moción de observaciones frente a los secretarios del despacho del alcalde.

La misma conclusión se impone luego de revisar esta misma disposición a la luz de la reforma constitucional introducida mediante Acto Legislativo 01 de 2007. Este Acto Legislativo no consagra dentro de las competencias de los Concejos la potestad, luego de la formulación de una moción de observación y realizados los correspondientes debates, de obligar al funcionario a revocar sus propios actos o, en caso de que ello no sea posible, de acudir a la jurisdicción contenciosa para demandar la legalidad de estos actos administrativos.

En la actualidad, como en ese entonces, el juicio se centra en analizar no la figura de la moción de observaciones sino la consecuencia que pretende otorgarse a través de esta categoría sobre los actos de la administración, análisis que como lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-063 de 2002, traspasa la naturaleza de control político y supone una injerencia indebida en las competencias atribuidas a las autoridades administrativas y a los jueces contencioso administrativos, quienes son los encargados de realizar dicho control de legalidad.

3.1.1.5 En definitiva, el concejo municipal o distrital ejerce funciones de carácter político sobre la administración, por ejemplo, a través de la figura de la moción de observaciones. En este respecto, es importante enfatizar que la reforma constitucional introducida al artículo 313 mediante Acto Legislativo No. 01 de 2007, establece que (i) en el caso de los municipios que no superen los veinticinco mil habitantes, los concejos pueden ejercer control político mediante la formulación de una moción de observaciones, lo cual no implica la separación del cargo de los funcionarios del despacho del alcalde, (ii) amplió el ejercicio del control político a los concejos que se encuentren en las capitales de los departamentos y en los municipios con más de veinticinco mil habitantes, para que realicen control político a través de la figura jurídica de la moción de censura, respecto de los secretarios de despacho del alcalde, bien porque no acuden a las citaciones o requerimientos de la Corporación o por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo, competencia que con anterioridad a esta reforma constitucional, sólo se encontraba adscrita al

Congreso de la República.

De acuerdo con lo expuesto, las razones que originaron la declaratoria de inexequibilidad del contenido normativo que de nuevo se demanda, no guarda relación con la moción de observaciones sino con la consecuencia jurídica que pretende otorgársele, cuando en primer lugar, no es una facultad que se encuentre consagrada en el artículo 313 Superior, ni aún con la reforma introducida mediante Acto Legislativo 01 de 2007 y, en segundo lugar, la revocatoria de los actos administrativos, tal y como se expuso en sentencia C-063 de 2002, no guarda relación con una figura de control político como la moción de observaciones, sino que se trata del estudio de un examen de legalidad que, en el marco del principio constitucional de separación de poderes, corresponde realizarlo a las autoridades administrativas en sede gubernativa y a los jueces contencioso administrativos.

En consecuencia, la Sala observa que las disposiciones que sirvieron de parámetro para realizar el juicio de constitucionalidad sobre el contenido normativo que ahora se demanda, siguen vigentes; por tanto, la razón de la decisión conserva el mismo valor y fuerza jurídica, en el sentido de que es desproporcionado derivar de la moción de observaciones la ilegalidad de la actuación cuestionada. Es decir, la consecuencia atribuida a la norma que regula la moción de observaciones no diferencia entre la gestión del funcionario y la constitucionalidad o ilegalidad de sus decisiones y, con ello, le otorga carácter jurídico a una figura mediante la cual se realiza un control de naturaleza eminentemente política que desconoce el principio constitucional de separación de poderes.

4 CONCLUSIÓN

En resumen, en el presente caso hay lugar a declarar la existencia de cosa juzgada constitucional material, pues el inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, es una reproducción del contenido material del artículo 8 del proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara, declarado contrario a la Constitución por razones de fondo en la sentencia C-063 de 2002, por tanto, desconoce lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 243 de la Constitución Política.

En efecto, los elementos señalados por la jurisprudencia constitucional para que esta se configure se encuentran acreditados: (i) el contenido normativo que ahora se demanda ya

había sido objeto de control constitucional, luego del cual, se determinó su no conformidad con los artículos 1, 2, 4, 6, 121, 312, 313 y 314 Superiores; (ii) el aparte normativo objeto de reproche está redactado de forma idéntica a aquél que ya fue analizado por esta Corporación y declarado contrario a la Constitución; (iii) las razones que fundamentaron dicha decisión son de fondo como ya quedó anotado; y (iv) finalmente, el parámetro de control constitucional no varió. Aunque el artículo 313 de la Carta fue objeto de reforma mediante Acto Legislativo 01 de 2007, éste no atribuyó como una de las facultades específicas de los concejos, la posibilidad de imponer a los funcionarios sujetos a dicho control político, la obligación de revocar sus propios actos o de promover dicha revocatoria ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En consecuencia, para la Sala, el legislador inobservó la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 243 del Texto Superior y, al tratarse de la reproducción de un contenido normativo declarado inconstitucional por razones de fondo, la Sala debe proceder a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma objeto de análisis.

5 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

PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un acto administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria”, contenida en el inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

Con aclaración de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-687/14

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º (parcial) del artículo 29 del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales."

Aclaro mi voto frente a la sentencia de constitucionalidad C-687 de 2014 por las siguientes razones:

1. La cosa juzgada constitucional es una cualidad que se predica de las decisiones de esta Corporación y que contribuye a la materialización de varios propósitos. En efecto, su aplicación asegura, entre otras cosas, (i) la supremacía de la Constitución, impidiendo la reproducción de contenidos declarados inconstitucionales, y (ii) la seguridad jurídica, adscribiéndole un carácter inmutable y por ello estable las determinaciones judiciales.

2. La naturaleza del control a cargo de la Corte Constitucional hace que sus pronunciamientos, por regla general, hagan tránsito a cosa juzgada constitucional relativa y material, tal y como se explica a continuación:

2.1. La cuestión cardinal del juicio de cosa juzgada, consiste en precisar la materia juzgada o la cuestión decidida. Ello tiene como punto de partida: (a) la identificación del contenido normativo examinado; (b) la determinación de la norma constitucional violada; y (c) las razones en las que se funda la contradicción de la primera con la segunda[32]. A partir de lo anterior, el intérprete debe establecer si, previamente, la misma norma y por iguales razones, ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte.

2.2. Una cuestión será materia juzgada cuando la norma acusada, la norma constitucional vulnerada y las razones de la violación, concurrentemente, han sido consideradas por la

Corte en un caso previo al que pretende juzgarse y pueda afirmarse una relación de equivalencia entre el pronunciamiento anterior y el pronunciamiento que pretende suscitar el demandante. En esa medida, en los casos en los cuales no resulta posible verificar alguno de tales elementos, deberá concluirse que se trata de un asunto diferente que, por consiguiente, no puede considerarse como caso juzgado.

2.3. La conclusión relativa a que, por regla general, la cosa juzgada es material y relativa se desprende del concepto de materia juzgada. Dicho concepto supone que el juzgamiento abstracto de constitucionalidad (i) recae sobre normas o contenidos normativos y no sobre conjuntos gramaticales, artículos o enunciados normativos (cosa juzgada material) y (ii) siempre se hace a la luz de determinadas razones constitucionales (cosa juzgada relativa).

3. Teniendo en cuenta que la cosa juzgada es material, la decisión procedente en los casos en que previamente y por razones de fondo se ha declarado inexequible una norma y, a pesar de ello, es nuevamente reproducida en el ordenamiento jurídico, no puede consistir en declarar nuevamente la inexequibilidad. Por el contrario, la determinación debe consistir en "estarse a lo resuelto" a lo decidido en la sentencia que previamente declaró la inexequibilidad. Ello es así dado que la norma ya fue juzgada.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-687/14

REF.: Expediente: D-10119

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales"

Magistrado Ponente:

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a esta sentencia, mediante la cual se declara inexequible la expresión "Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un acto administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria", contenida en el inciso segundo (parcial) del artículo 29 de la ley 1617 de 2013, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material. La presente aclaración la fundamento en las siguientes razones:

1. Comparto la orientación de la sentencia, en la que se demanda el inciso 2 (parcial) del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, que regula la figura de la Moción de Observaciones de los Concejos Distritales respecto de los actos de los funcionarios sobre quienes se ejerce este control, por no satisfacer los fines de la función pública en general o en especial los intereses del Distrito como tal o de su comunidad.

2. Respecto de esta decisión, considero conveniente aclarar mi voto en relación con el análisis de la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional material. Esta Corte ha señalado los requisitos para que ésta se configure, de conformidad con el inciso 2º del artículo 243 de CP:

"1. Que una norma haya sido declarada inexequible

2. Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente;[33]

3. Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por "razones de fondo", lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior;[34]

4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la

sentencia anterior de la Corte.[35]"[36]

La jurisprudencia ha puesto de relieve la importancia de la cosa juzgada material para la seguridad jurídica, el respeto del Estado Social de Derecho, y la vinculatoriedad del precedente constitucional. El primer objetivo se logra al evitar que una disposición que ya ha sido declarada inconstitucional pueda ser introducida nuevamente al ordenamiento jurídico. La segunda finalidad se consigue cuando se estable un límite al amplio margen de configuración legislativa del legislador, de manera que no pueda reproducir un contenido normativo que ha sido declarado inconstitucional. El tercer propósito se consigue como exigencia a la Corte de que respete la ratio decidendi de sus propios pronunciamientos.[37]

La solución constitucional a la cosa juzgada material no puede ser otra que estarse a lo resuelto en la sentencia previa en donde se conoció y decidió sobre idéntico contenido normativo, excepto en casos especiales cuando hayan variado los parámetros constitucionales de análisis en virtud de reformas constitucionales; en casos en que lo exija el carácter dinámico de las normas constitucionales; o en aquellas ocasiones que requieran la realización de una nueva ponderación de valores o principios constitucionales que impliquen una evolución, modificación o cambio de la jurisprudencia constitucional.[38]

3. De conformidad con lo anterior, coincido con que en el presente caso la norma es inexequible por cuanto se configura plenamente el fenómeno de la cosa juzgada material, en razón a que ya la Corte se había pronunciado exactamente sobre el mismo contenido normativo, ahora objetado, mediante la sentencia C-063 de 2002, en la cual se conoció de unas Objeciones Presidenciales respecto del artículo 8 del proyecto Legislativo No. 22/99 Senado y 06/00 Cámara, el cual fue declarado inexequible por esta Corporación en esa oportunidad. En dicha ocasión se regulaba la figura de la Moción de Observaciones, que incluía, al igual que en la disposición que ahora se demanda, la obligatoriedad de la revocatoria de los actos administrativos, ya sea por vía directa o mediante demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, obligación que se imponía al funcionario respecto del cual se inició la moción de observación, lo cual excedía claramente el ámbito de sus competencias, que está referido al reproche o a la crítica pública, y desconocía el principio constitucional de separación de funciones administrativas y reparto de competencias, y por tanto, violaba los artículos 1, 2, 4, 6, 121, 312, 313 y 314 de la CP.

Igualmente, considero que, como bien lo analiza la presente sentencia, si bien ha habido un cambio en el contexto de análisis constitucional por el Acto Legislativo 01 de 2007, que modifica el artículo 313 CP precisamente en cuanto a la figura de la Moción de Observaciones, este acto no consagra dentro de las competencias a los Concejos Municipales la potestad derivada de la Moción de Observaciones, de obligar al funcionario a revocar sus propios actos o, en caso de que ello no sea posible, de acudir a las jurisdicción contenciosa para demandar la legalidad de estos actos administrativos.

Por tanto, es necesario concluir, como lo hace el presente fallo, que el legislador desconoció la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 243 CP, al reproducir integral e idénticamente un contenido normativo que fue declarado inconstitucional por razones de fondo, de manera que se vulnera los efectos erga omnes de la cosa juzgada constitucional.

Con fundamento en los argumentos expuestos, aclaro mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-687/14

REGIMEN PARA LOS DISTRITOS ESPECIALES-Habilita a concejos distritales para formular moción de observaciones de funcionarios mediante proposición que impone deber de revocar directamente el acto administrativo o policivo cuestionado (Aclaración de voto)

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007-Introdujo modificaciones respecto de las funciones que el artículo 313 superior asigna a los concejos distritales en relación con la moción de observaciones (Aclaración de voto)

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007-Extensión del ejercicio de la moción de censura a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales (Aclaración de voto)/ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007-Facultad de concejos distritales y municipales para ejercer control político a través de la moción de observaciones (Aclaración de voto)

MOCION DE OBSERVACIONES SOBRE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION DISTRITAL Y EVENTUAL REVOCATORIA DE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS-Decisión de inexequibilidad debió der basada en el argumento de la cosa juzgada material (Aclaración de voto)

MOCION DE OBSERVACIONES SOBRE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION DISTRITAL Y EVENTUAL REVOCATORIA DE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS-Decisión de inexequibilidad no deriva de la existencia de cosa juzgada material (Aclaración de voto)

MOCION DE OBSERVACIONES SOBRE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION DISTRITAL Y EVENTUAL REVOCATORIA DE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS-Inexequibilidad por cuanto orden de revocar directamente acto administrativo u obligación de impugnarlo vulnera principio de separación de poderes y excede competencias constitucionales de concejos municipales (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-10119

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 1617 de 2013.

Respetuosamente dejo consignadas las razones que me llevaron a ACLARAR el voto en el asunto de la referencia. El texto demandado habilitaba a los concejos distritales para formular moción de observaciones respecto de los actos de los funcionarios sobre quienes se ejerce este control, mediante proposición que una vez aprobada impondría al servidor público el deber de revocar directamente el acto administrativo o policivo cuestionado, o la obligación de iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria del mismo.

Concluyó la Sala que mediante la sentencia C-063 de 2002 se había declarado inexequible un texto de igual contenido y que, por lo tanto, operaba el fenómeno de la cosa juzgada material, argumento fundado en lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución Política. Sin embargo, como lo reconoce la Sala, el Acto Legislativo 01 de 2007 introdujo modificaciones respecto de las funciones que el artículo 313 superior asigna a los concejos,

particularmente en lo relacionado con la moción de observaciones. Expresó la Corte:

"De lo anterior, se concluye que el Acto Legislativo 01 de 2007, respecto a las adiciones introducidas al artículo 313 de la Constitución, no modificó el parámetro de interpretación con base en el cual esta Corporación adelantó el juicio de constitucionalidad sobre el contenido normativo que ahora se demanda. Al contrario, lo que hizo el Acto Legislativo en este caso específico fue (i) otorgar la facultad a los concejos municipales y distritales ubicados en capitales o municipios con una población mayor de veinticinco mil habitantes, para formular una moción de censura contra los secretarios del despacho del alcalde, como una consecuencia de su inasistencia a la sesión para la cual fueron convocados sin excusa aceptada; (i¡) establecer que en los municipios donde la población no supere los veinticinco mil habitantes, los concejos distritales o municipales pueden promover una moción de observaciones, que no implica la separación del cargo del funcionario, en aquellos eventos en que los secretarios del despacho del alcalde no atienden los requerimientos de esta Corporación y; (id) finalmente, otorgar, de forma expresa, a los concejos distritales o municipales, la competencia para formular una moción de censura frente a los secretarios del alcalde, por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal.

2.6.2 En este sentido, es importante hacer referencia a la exposición de motivos que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2007, con respecto a las adiciones introducidas al artículo 313 Superior. Cabe destacar que una de las razones que dio origen al proyecto de reforma constitucional, fue la necesidad de extender el ejercicio de la moción de censura, antes concebida como una facultad adscrita de manera exclusiva al Congreso de la República (artículo 135), a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales:

"…Como tales, esto es, como corporaciones administrativas con la competencia detallada, y destinadas a velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tienen también la función de control respecto de los actos de las administraciones departamental, distrital y municipal. En este orden de ideas, la moción de censura conlleva un procedimiento de análisis de la gestión de los funcionarios, de la efectividad de la misma y consecuencialmente de su separación en el evento de no haber otra alternativa.

Entendemos que ese es un verdadero control político, destinado a combatir la corrupción y

a hacer que las corporaciones regionales readquieran la importancia que les corresponde como depositarías de la confianza y del poder popular..”[39]

De lo anterior, puede concluirse que el Acto Legislativo No. 01 de 2007 consagró de forma expresa la facultad de los concejos distritales y municipales para ejercer control político a través de la figura de la moción de observaciones, especificando entre otros aspectos que ésta deberá formularse en cuestionario escrito y que no implica la separación del funcionario de su cargo”[40].

Como se observa, la Corporación reconoce que el Acto Legislativo 01 de 2007 introdujo la figura de la moción de observaciones como mecanismo de control político de los concejos distritales y municipales respecto de determinados funcionarios, pero nada dijo sobre la posibilidad de que el cabildo pudiera obligar al servidor público a revocar su acto administrativo o policivo, o de no ser posible conminarlo a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria.

En esta medida, la Corte debió contar con el Acto Legislativo 01 de 2007 como parámetro para adoptar la decisión de inexequibilidad a la cual llegó, pero basada en el argumento de la cosa juzgada material. Si el Acto Legislativo creó la moción de observaciones, pero no autorizó la revocatoria directa del acto causante del debate ni tampoco impuso el deber de demandarlo, el texto demandado es inconstitucional.

Estoy de acuerdo con la decisión de declarar inexequible el texto censurado, pero considero que esta decisión no deriva de la existencia de cosa juzgada material, teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2007 modificó el parámetro de control constitucional, en tanto elevó a rango superior la moción de observaciones en el ámbito local, circunstancia que no estaba prevista originariamente en la Carta Política de 1991.

Considero que el texto demandado es inexequible por cuanto en el marco de una moción de observaciones, la orden de revocar directamente un acto administrativo, o la obligación de impugnarlo judicialmente cuando lo primero no fuere posible, vulnera el principio de separación de poderes y excede las competencias constitucionales de los concejos municipales, análisis fundado en el texto de la Carta Política y no en la invocación del fenómeno de la cosa juzgada material.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] En esta oportunidad, la Corte Constitucional decidió sobre las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta". En particular, declaró fundada la objeción respecto de la expresión "Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria".

[2] "Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

[3] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[4] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[5] Ibídem

[7] Artículo 4 de la Constitución Política: "[L]a Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales…"

[8] Corte Constitucional, sentencia C-178 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

“[9] Sentencia C – 489 de 2000”

“[10] Sentencia C – 565 de 2000”

“[11] Sentencia C – 543 de 1992”

[12] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis

“[13] Sentencia C – 427 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero”

[14] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis

“[15] Ver, en relación con cada una de estas posibilidades, las sentencias C-460 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería), C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV Manuel José Cepeda Espinosa), y C-228 de 2002 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV Jaime Araújo Rentería)”

[16] Corte Constitucional, sentencia C-178 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[17] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[18] Ibídem

[19] Sentencia C – 492 de 2000.

[20] Sentencia C – 478 de 1998.

[21] Sentencia C – 478 de 1998.

[22] Auto 131 de 2000.

[23] Sentencia C-774/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil A.V. Manuel José Cepeda Espinosa.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis

[25] M.P. Jaime Córdoba Triviño

[26] Ibídem

[27] Idem.

[28] Sentencia T-473 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[29] Corte Constitucional, sentencia T-425 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[30] Gaceta del Congreso No. 370 del 15 de septiembre de 2006.

[31] Corte Constitucional, sentencia C-063 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[32] Así se sigue, entre muchas otras, de las sentencias C-666 de 2009

[33] Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales; C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de los artículos 16 numeral 1° y artículo 17 inciso 2° de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.

[34] Corte Constitucional, C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

[35] En la sentencia C-447 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que "la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (…) Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada

constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias.”

[36] Ver Sentencia C-096 de 2003.

[37] Consultar la Sentencia C-532 de 2013.

[38] Sobre estos temas se pueden consultar las Sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2002, C-460 de 2008, entre otros.

[39] Gaceta del Congreso No. 370 del 15 de septiembre de 2006

[40] Sentencia C-687 de 2014.