

C-831-13

Sentencia C-831/13

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-9690

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 -parcial- de la ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Magistrado Sustanciador:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

El ciudadano Daniel León Calle Sierra, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó algunos apartes del artículo 24 de la ley 1551 de 2012, por desconocimiento del artículo 134 de la Constitución.

Mediante auto del 27 de junio de 2013, la demanda fue admitida. En consecuencia, el Magistrado Sustanciador ordenó comunicar el inicio del proceso al Congreso de la República, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del

Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a la Contraloría General de la República. También invitó a las siguientes instituciones para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico que el presente asunto propone: Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Pontificia Bolivariana sede Montería, Universidad del Sinú Seccional Montería, Universidad de Medellín, Universidad del Norte, Universidad Libre, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Confederación de Concejos de Colombia, la Veeduría Distrital de Bogotá y la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia. Por último, se ordenó fijar en lista la demanda y dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, esta Corte procede a decidir la demanda de la referencia.

1.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada; se subrayan los apartes censurados:

“Artículo 24. Licencia. Los Concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, Licencia Temporal no Remunerada en el ejercicio de sus funciones, que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses. Concedida ésta, el concejal no podrá ser reemplazado. Exceptúense de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad.

En caso de ser concedida la Licencia Temporal, el Presidente de la Corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos, salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad.”

1.2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que las expresiones acusadas desconocen el artículo 134 de la Constitución, por las siguientes razones:

Explica que el artículo 134 de la Carta dispone, en relación con los miembros de las

corporaciones públicas de elección popular, que “las faltas temporales no darán lugar a reemplazos”. Afirma que tal prohibición no admite excepciones, en otras palabras, “donde la Constitución no hace excepción, no es dado hacerla al legislativo”.

Sostiene que las expresiones acusadas, en tanto permiten que en ciertas faltas temporales -licencia de maternidad y paternidad- se designen reemplazos para los concejales, desconoce la prohibición constitucional.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Ministerio del Interior

Por intermedio de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, explica que el acto legislativo 01 de 2009 debe interpretarse de manera integral y sistemática con los derechos a la seguridad social que asisten a los miembros de los concejos, “(...) por lo que el legislador incorpora la situación administrativa denominada LICENCIA DE MATERNIDAD, como falta temporal; Pero (sic) dicha vacancia NO da lugar a ser llenada la vacante por quien siga en orden de votación el (sic) lista del partido por el cual fue licenciado el titular de la curul.” Asegura que esa posición fue adoptada por el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 3 de noviembre de 2011, rad. 25000-23-15-000-2011-00009-01. La Dirección no precisa su posición sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

Adicionalmente, a través de la Oficina Asesora Jurídica, alega que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto No. 2073, precisó que el acto legislativo 01 de 2009 no derogó la ley 136 de 1994 sobre las causas injustificadas de inasistencia de los concejales a las sesiones de los concejos, pero dispuso que, salvo en el caso de las licencias de maternidad, no puede haber reemplazos en dichos eventos.

Por último, aduce que la norma es exequible en virtud de la protección reforzada que la Constitución otorga a la mujer embarazada.

1.3.2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por intermedio del académico Miguel Pérez García, solicita que se declaren inexecutable las expresiones demandadas, con fundamento en las siguientes razones:

Indica que de acuerdo con el artículo 134 superior, el único evento en el que puede existir una falta temporal de un concejal, es en el caso de licencia de maternidad, es decir, esa es la única situación en la que un miembro de una corporación de ese tipo puede ausentarse sin tener que solicitar una licencia no remunerada.

A continuación, manifiesta que existe una vulneración del artículo 134 de la Constitución, ya que las expresiones acusadas asimilan "(...) las licencias temporales no remuneradas con las faltas temporales establecidas en el articulado de la Carta Política, extendiendo la calidad de licencia temporal no remunerada a las licencias de maternidad que son un descanso remunerado, extralimitándose, al afirmar que esas licencias de maternidad serán objeto de ser reemplazadas mientras dure su goce efectivo", pese a que el texto superior prohíbe el reemplazo en dichas hipótesis.

1.3.3. Universidad Externado de Colombia

Señala que el artículo 134 superior contiene entonces reglas que son de aplicación directa e inmediata, y que no admiten excepciones de orden legal.

Con apoyo en esta exégesis, concluye que el artículo demandado se opone a la Carta, toda vez que se encuentra en abierta oposición al artículo 134 constitucional.

Para terminar, precisa que "[a]un cuando la norma Constitucional contemple de manera exclusiva la licencia de maternidad como caso de falta temporal, con la creación de la licencia de paternidad y los desarrollos sobre la igualdad que se han dado en este sentido, debe entenderse, haciendo una lectura sistemática de la constitución, que las faltas temporales incluyen también a la licencia de paternidad".

1.3.4. Departamento Nacional de Planeación

Solicita a la Corte emitir un fallo inhibitorio, toda vez que, en su opinión, el planteamiento del actor no permite realizar un cotejo de los cargos con la Constitución. Además, asegura que los argumentos de la demanda se basan en juicios subjetivos e indirectos, de modo que no es posible analizar su constitucionalidad.

1.3.5. Federación Colombiana de Municipios

Relata que el Consejo de Estado, Sección Primera y Sala de Consulta, ha señalado que el acto legislativo 01 de 2009 eliminó la vacancia de los concejales por faltas temporales, salvo en el caso de la licencia de maternidad de las mujeres, y que los reemplazos solamente proceden ante las faltas absolutas. En consecuencia, considera que las faltas temporales previstas en la ley subsisten como justificaciones de las ausencias de los concejales.

Agrega que a partir de una revisión de los antecedentes del proyecto de acto legislativo, debe entenderse que el acto legislativo en ningún caso autoriza los reemplazos ante las faltas temporales de los concejales, ni siquiera en el caso de la licencia de maternidad.

1.3.6. Contraloría General de la República

Solicita que se declare la inexecutable parcial del precepto demandado, ya que asegura que la excepción que establece a la prohibición de reemplazo de los concejales en casos de ausencias temporales, esto es, en los casos de licencias de maternidad y paternidad, viola flagrantemente el artículo 134 superior.

1.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para comenzar, asegura que debe declararse la existencia de una unidad normativa entre los apartes acusados y el resto de los dos incisos del artículo 24 de la ley 1551, para poder así configurar la proposición jurídica de forma completa.

A continuación, solicita que la Corte se esté a lo resuelto en el expediente D-9585 o, en su defecto, que se declaren inexecutable los incisos, toda vez que el artículo 134 de la Carta, de manera perentoria e indubitable, establece que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tienen suplentes, y que respecto de ellos tampoco opera el concepto de faltas temporales, salvo en materia de licencias de maternidad, hipótesis en la que en todo caso tampoco procede el reemplazo. Por tanto, en sentir de la Vista Fiscal, la disposición acusada es abiertamente contraria a la Constitución.

2. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la

demanda de la referencia, pues la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

2.2. EXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

El demandante acusada las siguientes expresiones del artículo 24 de la ley 1551 porque, en su concepto, son manifiestamente contrarias al artículo 134 de la Carta:

“Artículo 24. Licencia. Los Concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, Licencia Temporal no Remunerada en el ejercicio de sus funciones, que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses. Concedida ésta, el concejal no podrá ser reemplazado. Exceptúense de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad.

En caso de ser concedida la Licencia Temporal, el Presidente de la Corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos, salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad.”

En la reciente sentencia C-699 de 2013[1], la Corte declaró inexequibles el inciso primero del artículo 24 de la ley 1551, así como las expresiones “[s]alvo el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad” contenidas en el segundo inciso del mismo artículo, por vulnerar la prohibición contenida en el artículo 134 superior[2].

En esa oportunidad, se explicó que el Constituyente de 1991 buscó mejorar la calidad del ejercicio de la política y hacerlo transparente y responsable, con el fin de hacer realidad los objetivos propios de un Estado social y democrático de derecho. De ahí que, desde un comienzo, se suprimieran los suplentes de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, mandato que permanece en el artículo 134 de la Constitución a pesar de las sucesivas reformas que ha tenido.

Sin embargo, la Sala recordó que la Carta reconoce que hay situaciones en las cuales la ausencia definitiva de quien es miembro de una de esas corporaciones, justifica el reemplazo para que la fuerza política del respectivo partido o movimiento no se vea afectada, eventos en los cuales la Constitución establece que debe ser reemplazado por el candidato que no haya sido elegido, que siga en la misma lista del ausente en forma sucesiva y descendente, según el orden de inscripción o votación obtenida y de acuerdo a si

se trata de lista abierta o cerrada. De manera particular, el precepto dispone que no habrá reemplazo cuando el miembro de la corporación pública haya incurrido en ciertas conductas delictivas y la vacante se produzca desde antes de la condena y aun cuando renuncie en estas circunstancias, no habrá lugar a reemplazo. De dictarse sentencia condenatoria, continúa la disposición superior, se produce la pérdida definitiva de la curul para el partido al que pertenezca el condenado.

De acuerdo con lo anterior, la Sala concluyó que el establecer la posibilidad de que los concejales soliciten licencias no remuneradas de duración mínima de tres meses, sin que sea necesario justificar de manera alguna la ausencia temporal del cargo, contradice abiertamente la prohibición del artículo 134 constitucional, según la cual no puede haber lugar a reemplazo temporal de los concejales. No obstante, se aclaró que cosa distinta es que circunstancias especiales, puedan justificar la falta temporal de los concejales, como una enfermedad, calamidad familiar, fuerza mayor, etc. En esos eventos, continuó el fallo, se deberán aplicar las normas que regulan este tipo de faltas temporales de los servidores públicos, pero sin que en todo caso, el concejal pueda ser reemplazado durante dicha falta.

Como se puede apreciar, las expresiones objeto de la demanda bajo estudio fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por medio de la sentencia C-699 de 2013; en consecuencia, ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional y la Sala debe estarse a lo resuelto en el anterior pronunciamiento.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-699 de 2013, mediante la cual se declararon INEXEQUIBLES el inciso primero del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, así como las expresiones “[S]alvo el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad” contenidas en el segundo inciso del mismo artículo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-831/13

Referencia: Expediente D-9690

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 -parcial- de la ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Magistrado ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

La aclaración de voto en el caso examinado se contrae a lo siguiente:

Aunque comparto la decisión que se adopta en la sentencia C-831 de 2013, en el sentido de “estarse a lo resuelto en la sentencia C-699 de 2013, mediante la cual se declararon inexecutable el inciso primero del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, así como las expresiones “salvo el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad” contenidas en el segundo inciso del mismo artículo” he considerado necesario aclarar mi voto, por cuanto, en su oportunidad, me separé de la sentencia C-699 de 2013, por las razones que seguidamente se transcriben:

“Mi discrepancia con la decisión de mayoría respecto del Resolutivo que declara executable el inciso primero del artículo 22 de la ley 1551 de 2012, la explico señalando que, a no dudarlo, la norma allí contenida reconoce un derecho a los partidos que se declaren en oposición. Se trata de una prerrogativa predicable de quienes pretenden ejercer la oposición que, por más que se quiera desconocer, debería ser parte del estatuto de la oposición, el cual, por mandato constitucional, debió ser parte de la regulación integral, con carácter de la Ley Estatutaria, de que trata el artículo 112 Superior. Al efecto, para abreviar, me permito acoger el concepto del Ministerio Público, que, en lo pertinente, acertadamente, plantea:

“si bien el derecho de participación de los partidos y movimientos políticos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de elección popular puede regularse

mediante leyes diferentes a las estatutarias, tal derecho no puede ser desconocido por las leyes que regulen dicha participación, por ser un mandato expreso constitucional que adquiere el rango de derecho fundamental político como extensión del derecho fundamental político a ser elegido, y de su homólogo a la igualdad real y efectiva mediante la adopción, en este caso legal, de medidas en favor de grupos discriminados o marginados. En el caso concreto, se tiene que el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 reguló una participación específica en las mesas directivas de los concejos municipales, pero NO para garantizar el derecho de los partidos y movimientos políticos minoritarios en la conformación de dichas mesas directivas, sino en función de los partidos que se declaren en oposición al alcalde, lo cual hace que el asunto no pueda ser regulado por leyes diferentes a las estatutarias, sino que, todo lo contrario, se convierte en un tema que debe ser regulado por leyes estatutarias, porque así lo ordena expresamente el inciso final del artículo 112 de la Carta Política, exigiendo al respecto una regulación integral como estatuto de oposición, y no en forma suelta con temas que no tienen nada que ver con el ejercicio de la oposición, como ocurre con la participación de los partidos y movimientos políticos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de representación popular, en su condición de tales y sin importar si se declaran o no en oposición al gobierno. ”

La perspectiva interpretativa que fluye de la anterior reseña inequívocamente conduce a concluir que la norma en cuestión debió declararse inconstitucional.

En lo concerniente al Resolutivo que declara inexecutable el inciso primero del artículo 24 de la ley demandada, en cuanto se refiere a la licencia temporal no remunerada que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses debo aclarar que comparto tal decisión pero, básicamente, con fundamento en el hecho de que la licencia así concedida tenía como finalidad permitir los reemplazos ante faltas temporales como quedó regulado en el artículo 261 constitucional en los términos del Acto Legislativo número 3 de 1993, el cual, como se sabe, fue modificado por el Acto Legislativo número 1 de 2009, artículo 10, que abolió definitivamente los reemplazos frente a faltas temporales. Luego si no hay reemplazos esta particular licencia no inferior a tres (3) meses carecería de sustento constitucional, pues su razón de ser desapareció del ordenamiento jurídico. Lo anterior no significa que hayan quedado insubsistentes las normas constitucionales o legales que regulan las situaciones en las que se presentan las denominadas “faltas temporales”, como el artículo 293 constitucional y el artículo 52 de la Ley 136 de 1994, entre otras, pues, claramente, la

finalidad del último Acto Legislativo citado en modo alguno consistió en eliminar las faltas temporales como sí lo fue prohibir los reemplazos frente a las mismas “.

En los términos expuestos, dejo entonces sentadas las razones que me llevaron a aclarar el voto en la presente providencia.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

[1] M.P. María Victoria Calle Correa.

[2] La parte resolutive señala en lo pertinente: “Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES el inciso primero del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, así como las expresiones ‘Salvo el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad’ contenidas en el segundo inciso del mismo artículo, por el cargo analizado. “