

Sentencia C-840/13

PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS DE OPOSICION AL ALCALDE, EN LA PRIMERA VICEPRESIDENCIA DEL CONCEJO-Existencia de cosa juzgada

La Sala constata que respecto del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 se configura plenamente el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya que mediante reciente pronunciamiento, la Corte en el fallo C-699 de 2013 conoció, analizó y declaró la exequibilidad de esta misma disposición.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA Y RELATIVA-Diferencias

Referencia: expediente D-9685

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, que sustituye el artículo 28, inciso 2 de la Ley 136 de 1994.

Actor: Johan Echeverry Ocampo y otro

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, los ciudadanos demandantes solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, que sustituye el artículo 28, inciso 2 de la Ley 136

de 1994.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial 48483 del 6 de julio de 2012

"LEY 1551 DE 2012

(Julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Artículo 22. Sustitúyase el inciso 2º del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, así:

El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo."

III. LA DEMANDA

Los actores consideran que el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, infringe la Constitución Política en su artículo 112 Superior, por vulneración de la reserva de ley estatutaria, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Aducen que en la norma demandada hace referencia a la oposición política de manera explícita, el cual es un tema que debe ser regulado única y exclusivamente por una Ley Estatutaria, dándose así cumplimiento a los artículos Superiores 112 y 151 CP, no obstante lo cual, el legislativo reguló este tema a través de una norma ordinaria.

2. Señalan que el Consejo de Estado en sentencia del 30 de junio de 2011 precisó la importancia del artículo 112 Superior al consagrar "la garantía a participar en las mesas directivas, consideradas éstas en su conjunto, por parte de los movimientos y partidos minoritarios con personería jurídica, incluidos los de oposición, de acuerdo con su representación, significando esto que el derecho a participar dentro de las mesas directivas incluye a todas las minorías con personería jurídica, incluidos los de oposición".

3. En el mismo sentido indican que en la sentencia C-122 de 2011 de esta Corporación, se señala que el artículo 112 de la Carta Política regula (i) los derechos de la oposición, cuyo desarrollo corresponde al Legislador por medio de una Ley Estatutaria y (ii) los derechos de las minorías a participar en las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular cuyo desarrollo corresponde al Legislador por medio de una Ley Orgánica, por mandato expreso del art. 151 Superior. Encuentran que esta interpretación al ser analizada mediante un control abstracto de constitucionalidad tiene efecto de cosa juzgada erga omnes, de manera que es claro para los accionantes que la regulación de los derechos de la oposición se debe realizar mediante una Ley Estatutaria. Adicionalmente observan que en Sentencia C-287 de 2002 de esta Corporación se indica que las Leyes Estatutarias contienen reglas, principios, fines y objetivos que regulan materias de especial importancia.

4. Igualmente sostienen que cuando un asunto que ha sido ordenado por la Constitución se debe regular por Ley Estatutaria y se reglamenta por Ley ordinaria, se constituye en una omisión o evasión del control constitucional.

5. Finalmente mencionan a modo de ejemplo, la Ley 1621, art. 21 parágrafo 1, la cual consideran tiene una especial importancia para el asunto que ahora se demanda, por cuanto tiene una naturaleza estatutaria y regula un tema similar al que se acusa, ya que se trata de una ley que desarrolló el estatuto de oposición para el Congreso, por lo que consideran que ese mismo trámite legislativo debió haberse seguido por el Legislador para regular lo concerniente a las demás corporaciones públicas.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior intervino a través de apoderado para solicitar a la Corte declararse inhibida, o subsidiariamente declarar la constitucionalidad del art. 22 de la Ley 1551 de 2012 que sustituye el art. 28, inciso 2 de la Ley 136 de 1994, con base en las siguientes consideraciones:

(i) Indica que la demanda carece de objetividad en el análisis de la norma cuestionada por cuanto se realizan evaluaciones personales de la misma. Señala que en la jurisprudencia de la Corte se recalca que la demanda debe recaer "sobre una proposición jurídica real y no

simplemente sobre una deducida por el actor o implícita". Además sostiene que los cargos deben ser claros, ciertos, específicos pertinentes y suficientes.

De igual forma observa que (a) el actor fundamenta su argumento en una interpretación vaga y equivoca de la norma acusada, sus argumentos son subjetivos, adicionalmente asegura que (b) el hecho de haberse admitido la demanda no implica que deba haber un pronunciamiento de fondo de la misma, y recuerda que (c) la carga argumentativa recae sobre el actor el cual debe demostrar su planteamiento con una proposición jurídica completa y no con palabras o expresiones carentes de sentido, y que "el accionante debe integrar la unidad normativa para evitar fallos inhibitorios o inicuos".

En este mismo sentido, sostiene que la norma acusada guarda plena armonía con el modelo democrático, participativo y pluralista de la Constitución de 1991, ya que no todo lo relativo a la regulación de la oposición política debe tener una regulación a través de una Ley Estatutaria, y afirma con base en la jurisprudencia constitucional que "las Leyes Estatutarias están encargadas de desarrollar los retos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular de manera exhaustiva y casuística todo evento ligado a derechos fundamentales".

2. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El Ministerio intervino a través de apoderado judicial para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, exponiendo las siguientes consideraciones:

(i) Indica que frente a la afirmación de la demanda respecto de que los trámites legislativos que regulen derechos de la oposición deben ser regulados mediante una Ley Estatutaria, considera que el demandante desconoce "que la reserva de Ley Estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, por cuanto la regla general, es su regulación dentro de la órbita del legislador ordinario y no del estatutario".

(ii) Al respecto cita la jurisprudencia de la Corte que, mediante las Sentencias C-942 de 2009, C-319 de 2006 y C-182 de 2010, sostiene la excepcionalidad de la regla de reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, en tanto que la regla general se

mantiene en favor del legislador ordinario, de manera que no toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental debe hacerse por vía de Ley estatutaria. Afirma que de sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario.

Por lo anterior, afirma que la Ley 1551 de 2012 no debió tramitarse mediante Ley Estatutaria ya que su objetivo no es la regulación del núcleo esencial del derecho a la oposición, sino que es el “dotar a los municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional”.

(iii) Menciona que en Sentencia C-122 de 2011 en la que se resolvió que el parágrafo del art. 40 de la Ley 5^a de 1992 no desconocía la reserva de Ley Estatutaria, esta Corporación sostuvo que “... no se puede establecer que el inciso tercero del artículo 112 de la C.P. tenga vinculación directa con el inciso segundo del mismo precepto y que todos los aspectos contenidos en dicho artículo tengan que ser tramitados por Ley Estatutaria...”. Observa que la misma Corte destacó que la Ley 130 de 1994 reguló los derechos de la oposición cumpliendo con el inciso final del art. 112 de la Carta, el cual establece que “una Ley Estatutaria reglamentará íntegramente la materia”, y que el literal c) del art 152 Superior dispone que mediante el trámite de las Leyes Estatutarias se regulará lo referente a la “organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”.

Con base en lo expuesto concluye que el cargo no tiene fundamento jurídico y solicita a la Corte la exequibilidad de la norma demandada.

3. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento a través de apoderado judicial solicita a la Corte declarar exequible el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 argumentando las siguientes razones:

(i) Afirma que la parte actora considera que todo lo relacionado con los derechos de la

oposición y de las minorías debe ser regulado por Ley Estatutaria y que la Ley de donde se extrae el artículo en mención no tiene ese carácter.

(ii) Sostiene, teniendo como base la sentencia C-902 de 2011, en la cual se sintetiza lo relativo a la reserva de Ley Estatutaria, que solo corresponde al ámbito de regulación por vía de Ley Estatutaria la modificación del núcleo esencial de un derecho fundamental o los elementos estructurales de éste. Adicionalmente señala que el Legislador no ha perdido la competencia para que a través de Leyes Ordinarias introducir modificaciones que no afecten el núcleo esencial del derecho fundamental regulado.

(iii) Concluye por tanto, que no le asiste razón a los actores por cuanto el artículo demandado no reguló aspectos estructurales del ejercicio de derechos fundamentales o de los mecanismos para su protección, ni restringió la actuación de los derechos de los partidos o de las minorías, por tanto el cargo de violación de la reserva de Ley Estatutaria del art. 112 Superior no está llamado a prosperar.

4. Federación Colombiana de Municipios

La Federación presentó concepto a través del Director ejecutivo de dicha entidad.

En su intervención, la Federación se refiere el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, indicando que el Consejo de Estado determinó previamente inaplicar dicha normativa mediante el fallo del 19 de febrero de 2009 y trascibe apartes de dicho pronunciamiento. Sin embargo, en su escrito la Federación no emite ningún concepto en relación con la norma demandada dentro del presente proceso de constitucionalidad.

5. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia envía su concepto dentro del presente proceso para solicitar se desestime la pretensión de los actores, exponiendo los siguientes argumentos:

(i) Considera que lo primero que se debe hacer en el análisis es conocer el alcance normativo de lo ordenado por el art. 112 Superior sobre las organizaciones políticas de oposición y los partidos y movimientos minoritarios, de manera que se refiere a su contenido.

(ii) Señala que en Sentencia C-122 de 2011 la Corte Constitucional determinó que (a) la reglamentación de las organizaciones políticas con personería jurídica que se declaren en oposición debe hacerse mediante Ley Estatutaria; (b) la participación de los partidos y movimientos políticos minoritarios con personería jurídica en las mesas directivas de los cuerpos colegiados no es materia de Ley Estatutaria, en consideración a que los incisos segundo y tercero del artículo 112 de la Constitución Política no tiene unidad normativa; y (c) los derechos de la oposición ya se encuentran regulados plenamente, pues "... en la sentencia C-089 de 1994 se realizó el control automático de la Ley Estatutaria de partidos y movimientos políticos, estableció la Corte que en dicha Ley se regulaba íntegramente y de manera completa los derechos de la oposición enumerados en el inciso primero del artículo 112 de la C.P,..."; por lo que considera que la norma demandada trataría de un derecho de oposición ajeno a los enumerados en el inciso primero del artículo 112 de la Constitución Política.

(iii) Sostiene que yerran los querellantes al afirmar que la norma demandada debió ser materia de Ley Estatutaria y no Ordinaria, dado que se evidencia un desconocimiento del art. 112 de la Carta, dado que la norma fue expedida en desarrollo del inciso segundo del art.112 de la Constitución Política, el cual no está determinado para ser desarrollado mediante Ley Estatutaria, por lo cual considera que la Corte debe desestimar las pretensiones de los actores.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5622 del 12 de agosto de 2013, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto dentro del proceso D-9585, o subsidiariamente, declarar inexequible el artículo demandado y solicitar al Congreso de la República que expida la Ley Estatutaria del estatuto de la oposición política al Gobierno. Para fundamentar lo anterior desarrolló el siguiente análisis:

(i) Considera la Vista Fiscal que el problema jurídico que hay que resolver es establecer si en lo regulado en la norma demandada, se desconoció el trámite estatutario que debe reglamentar íntegramente la materia relacionada con los partidos y movimientos políticos en oposición al Gobierno, por haber sido tramitada como Ley ordinaria.

"... se observa que, 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 declaran 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.

En ese sentido, cabe preguntarse si era estrictamente necesario regular la participación específica en las mesas directivas de los concejos municipales en los términos del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, entendida ésta como una norma dictada para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y la respuesta es negativa porque ese asunto ya estaba regulado en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 136, Ley que en su momento también fue expedida para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, en los siguientes términos: "Las minorías tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo, a través del partido o movimiento político mayoritario entre las minorías". Tan innecesaria resulta la medida, en el contexto legal en que fue aprobada, que con la norma sustituida antes citada la oposición podía llegar a tener el control de la totalidad de la mesa directiva de un concejo.

Lo anterior significa, además, que hubo una violación del principio de unidad de materia en sentido estricto, porque se reguló un tema propio del estatuto de la oposición -con lo que esto materialmente significa desde el punto de vista de exigir una regulación integral para que la oposición política a los gobiernos sea ejercida en ese contexto y no se desdibuje a través de dispersiones normativas incongruentes- mediante la SUSTITUCIÓN de una norma que hacía parte de una regulación del régimen municipal en función de garantizar la participación de las minorías en la dirección de los concejos municipales, por su condición de minorías y no por razones de oposición, las cuales son situaciones bien diferentes y que tienen tratamiento constitucional bien diferenciado, especialmente en el artículo 112 de la Carta Política.

De igual manera y a propósito del tratamiento constitucional bien diferenciado antes aludido, el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, al SUSTITUIR el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, en función de regular la participación únicamente de los partidos que se declaren en oposición al alcalde, en la primera vicepresidencia del concejo municipal, por contera, desconoció el mandato del inciso segundo del artículo 112 de la Carta Política, ya que desapareció del orden jurídico legal el derecho de los partidos y movimientos políticos minoritarios de participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de representación popular, que era lo que regulaba el antiguo inciso segundo del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, en los términos ya citados y que se vuelven a transcribir: “Las minorías tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo, a través del partido o movimiento político mayoritario entre las minorías”.

(ii) Concluye su concepto solicitando a la Corte Constitucional ordenar estarse a lo que se haya llegado a decidir en el proceso D-9585, o subsidiariamente declarar inexequible la norma demandada, y solicitar al Congreso de la República para que expida la Ley Estatutaria de la oposición política al Gobierno.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una

Ley, en este caso, de la Ley 1551 de 2012.

2. Asunto bajo revisión

2.1 Los actores interpusieron la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, al considerar que esta disposición debía haber sido regulada mediante una Ley Estatutaria y no a través de una Ley ordinaria, vulnerando así el artículo 112 de la Constitución Política.

2.2 En sus intervenciones, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y la Universidad Externado de Colombia defienden la exequibilidad del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, ya que criterio de estos intervenientes la norma acusada fue expedida de conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 112 Superior. Al respecto, argumentan que la reserva de Ley Estatutaria tiene un carácter excepcional que se aplica cuando se modifica el núcleo esencial de un derecho fundamental, lo cual no sucede en este caso, de manera que concluyen que la norma se encuentra en armonía con la Constitución Política.

2.3 La Vista Fiscal solicitó a la Corte estarse a lo resuelto a lo que se haya decidido dentro del proceso D-9585, o subsidiariamente, declarar la inexequibilidad del artículo demandado y solicitar al Congreso de la República que expida la Ley Estatutaria del estatuto de la oposición política al Gobierno.

3. Problema Jurídico y esquema de resolución

3.1 El problema jurídico que la Corte debe analizar y resolver en esta oportunidad es si el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, que modifica la participación en la Vicepresidencia del Concejo Municipal de los partidos políticos que se declaren en oposición al Alcalde Municipal, vulnera el mandato Superior contenido en el artículo 122 de la Constitución Política, por desconocer la reserva de Ley Estatutaria, en armonía con el artículo 152 CP, ya que la norma acusada se trató mediante ley ordinaria, y la Carta Política señala que el estatuto de la oposición, con los parámetros de participación de minorías en las mesas directivas debe regularse por una ley estatutaria.

3.2 Antes de entrar a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico planteado, la Sala

debe abordar de manera preliminar, si en relación con el artículo demandado se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto esta Corporación se pronunció recientemente sobre el mismo artículo demandado en la presente acción de inconstitucionalidad, mediante la Sentencia C-699 de 2013.

Para ello la Sala Plena (i) reiterará su amplia y pacífica jurisprudencia sobre el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional; y (ii) determinará si en este caso se configura dicho fenómeno.

El artículo 241 Superior encomienda la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución a la Corte Constitucional. Por su parte, el artículo 243 Superior hace referencia a la cosa juzgada constitucional, la cual se configura cuando esta Corporación ha emitido fallos en ejercicio del control máximo de la jurisdicción constitucional que le es encomendado, de manera que los pronunciamientos de este Tribunal tienen un carácter definitivo e inmutable, ya que están cobijados bajo la figura de la cosa juzgada constitucional en desarrollo del principio de seguridad jurídica.

Los dos efectos que tiene la cosa juzgada constitucional son: (i) la prohibición de que las autoridades reproduzcan o apliquen el contenido material del acto jurídico que ha sido declarado inexequible por razones de fondo; y (ii) una restricción a la propia actividad de la Corte, cuando ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, caso en el cual pierde prima facie la competencia para pronunciarse de fondo sobre el mismo tema, en armonía con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

La jurisprudencia ha diferenciado entre la cosa juzgada constitucional absoluta y relativa. El principio general es que las decisiones de constitucionalidad quedan cobijadas por el fenómeno de la cosa juzgada absoluta que rige sobre las sentencias de constitucionalidad. Lo anterior implica que el juez no puede pronunciarse en relación a lo que ha sido juzgado y fallado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores. Este principio es aún más relevante cuando en las decisiones en que se ha pronunciado la Corte ésta decide la inexequibilidad de una norma, ya que por tal fallo la disposición en cuestión queda expulsada del ordenamiento jurídico por ser encontrada contraria a la Carta Política. Así las cosas, la figura de la cosa juzgada constitucional garantiza (i) la estabilidad de las sentencias judiciales, (ii) la certeza^[1] respecto de sus efectos y (iii) la seguridad jurídica^[2].

En los casos en los que se declara la inexequibilidad parcial o declaratorias de exequibilidad parcial, puede estar presente el fenómeno de la cosa juzgada relativa cuando la sentencia se limita a unas expresiones o a uno o más cargos de constitucionalidad, lo cual permite que puedan existir nuevas demandas contra el mismo artículo o la misma ley, pero ésta debe ser enervada aduciendo otros motivos o razones a los ya conocidos, analizados y decididos por la Corporación.

Así las cosas, el juez constitucional, en los casos que lo ameriten, debe analizar de forma minuciosa la norma acusada para establecer claramente si sobre la misma se cierne el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional y si la misma es absoluta o relativa. En punto a este tema es importante para la Corporación recalcar que la jurisprudencia constitucional ha diferenciado no solo las categorías de cosa juzgada absoluta y relativa, sino también las de cosa juzgada formal y material [3].

En síntesis, es preciso indicar que los rasgos más relevantes del fenómeno de cosa juzgada constitucional son: (i) que las sentencias de la Corte Constitucional hacen tránsito, como principio general, a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) que las sentencias de inexequibilidad siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta ya que estas normas son expulsadas del ordenamiento jurídico, siendo imposible volver a entablar cualquier discusión o debate sobre su constitucionalidad; y (iii) que se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional relativa en los casos de exequibilidad o inexequibilidad parcial, en razón a que se deja abierta la posibilidad de nuevas demandas del artículo o la norma que ya ha sido analizado, siempre que medien cargos diferentes a los considerados por este Tribunal.

5. Configuración de la cosa juzgada constitucional respecto del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012

La Sala constata que respecto del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 se configura plenamente el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya que mediante reciente pronunciamiento, la Corte en el fallo C-699 de 2013 conoció, analizó y declaró la exequibilidad de esta misma disposición, como pasa a exponerse a continuación:

5.1 En primer lugar, el Tribunal evidencia claramente que la demanda que se estudia, se presenta en contra de la misma norma, esto es, el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, y por el mismo cargo de constitucionalidad, es decir, por violación de la reserva de ley estatutaria -art.122 CP-. Así, en la anterior oportunidad, el demandante consideró que el Legislador no podía establecer cuál es la participación a la que tienen derecho las minorías en las Mesas Directivas de las Corporaciones Públicas mediante una ley ordinaria, teniendo como base el artículo 112 Superior, sino que debía fijarse mediante una Ley Estatutaria.

5.2 En segundo término, constata la Sala que en el análisis adelantado por esta Corporación en la Sentencia C-699 de 2013 se señaló la necesidad de armonizar los artículos 150 y 152 de la Constitución, ya que una interpretación literal sobre la ley estatutaria contenida en el artículo 122 y 152 CP podría vaciar las competencias del Legislador ordinario, haciendo que con ésto se limitara el principio democrático. En punto a este tema, la Corte reiteró su jurisprudencia al sostener que el asunto central que plantea la regulación de la ley estatutaria es la de preservar la separación de materias ordinarias y estatutarias, para así impedir que se restrinjan mínimos de protección de los derechos fundamentales[4]. Igualmente, esta Sala recabó en los criterios jurisprudenciales para la identificación de un contenido estatutario, los cuales han sido desarrollados ampliamente por la jurisprudencia de este Tribunal. En relación a este tema, sostuvo la sentencia en mención que “[e]n consecuencia, y de conformidad con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aluden a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.” (Resalta la Sala)

5.3 Con fundamento en la jurisprudencia constitucional y respecto del análisis de la norma demandada -art. 22 de la Ley 1551 de 2012- por vulneración de la ley estatutaria, la Corte extrajo las siguientes conclusiones:

(i) La norma acusada no ha de ser considerada un precepto que sea objeto de regulación estatutaria, ya que encontró la Corte que el artículo 22 demandado y la Ley 1551 de 2012

en general, no tiene como objeto regular los derechos de la oposición o de las minorías de manera íntegra, tampoco pretende hacer una regulación completa, integral o estructural de los derechos aludidos. Al respecto resaltó que en el texto constitucional contenido en el artículo 122 y 152 Superiores expresamente exige, que la reglamentación estatutaria aluda al estatuto de la oposición íntegramente.

(ii) La disposición demandada no establece cuáles son los elementos estructurales de un derecho fundamental, ni del derecho político de las minorías como tampoco de la oposición política, es decir que ninguno está regulado en sus elementos estructurales.

(iii) El Tribunal no encontró que en el enunciado enervado hubiera definición de lo que es oposición, minoría o cualquier aspecto central de tal tipo, ni tampoco establecimiento de límites, restricciones, excepciones o prohibiciones que afecten el núcleo de algún derecho fundamental.

(iv) La Corporación señaló que esta norma se refiere solamente a una dimensión del ejercicio de los derechos políticos de la oposición, y que la misma tampoco pretende establecer la estructura general de un derecho fundamental o de sus principios reguladores, como tampoco contempla la reglamentación de un aspecto central y determinante del ámbito de protección de un derecho fundamental.

(v) La Sala indicó que esta norma no hace alusión al derecho de participación, que ostentan las minorías y de la oposición en general, en cualquier corporación pública, sino que esta disposición hace referencia es a la dimensión de este derecho exclusivamente en las mesas directivas de los concejos municipales. Por lo anterior, consideró que no se podía afirmar que la participación de estos grupos políticos en las mesas directivas de las corporaciones públicas sea un aspecto central y determinante de este derecho político, y que por lo tanto el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 no ha debido ser regulado por una ley estatutaria.

5.1.4 De conformidad con lo expuesto, es evidente para esta Sala que la Corte, mediante la Sentencia C-699 de 2013, ya conoció, estudió y decidió sobre la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 ahora nuevamente demandado, por el mismo cargo de vulneración de la reserva de ley estatutaria contenida en el artículo 122 CP, en armonía con el artículo 152 CP, que se enervan en esta nueva oportunidad, y que falló declarando la exequibilidad de la disposición en cuestión, razón por la cual es claro que se configura

plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

Por consiguiente, no queda otra alternativa para la Sala que declarar en este fallo estarse a lo resuelto en la sentencia C-699 de 2013, que declaró “EXEQUIBLE el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo analizado”.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, 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 declaró “EXEQUIBLE el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo analizado”.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-840/13

PARTICIPACION EN LA PRIMERA VICEPRESIDENCIA DEL CONCEJO MUNICIPAL-Disposición demandada reconoce un derecho propio de partidos políticos declarados en oposición (Aclaración de voto)/DERECHO DE PARTIDOS POLITICOS DECLARADOS EN OPOSICION-Prerrogativa debe estar integrada en el estatuto de la oposición como disposición regulada

a través de Ley Estatutaria (Aclaración de voto)

DERECHO DE PARTICIPACION DE PARTIDOS POLITICOS-Reitera concepto del Ministerio Público presentado en sentencia C-699/13 (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-9685

Demandada de inconstitucionalidad contra el Artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, que sustituye el Artículo 28, inciso 2 de la Ley 136 de 1994.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

El artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, por medio del cual se determina que “el o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Consejo”, fue demandado a través de la acción pública de inconstitucionalidad. El estudio se realizó a través de la Sentencia C-699 de 2013, en la que fue declarado exequible. En esa oportunidad, al discrepar de la posición adoptada por la mayoría, hice salvamento de voto.

La norma en comento fue acusada nuevamente por ser considerada contraria a la Carta Política y, al existir cosa juzgada, a través de la Sentencia C-840 de 2013, se decidió “estarse a lo resuelto”. No obstante la realidad formal de dicha decisión insisto en la siguiente salvedad:

Mi discrepancia se centra en que la disposición demandada reconoce un derecho propio de los partidos políticos declarados en oposición. »Esa prerrogativa, reconocida a quienes pretenden ejercer la oposición, en virtud del artículo 112 Superior[5], debe estar integrada en el estatuto de la oposición, como una disposición regulada a través de una Ley Estatutaria. En esa oportunidad, decidí acoger el concepto del Ministerio Público, del cual cité el contenido que se reproduce a continuación:

“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 la 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 que en las mesas directivas de los consejos 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."

Bajo esta orientación, como se concluyó por medio del salvamento de voto presentado en la Sentencia C-699 de 2013, resulta pertinente entender que el precepto legal acusado debió declararse inconstitucional.

Fecha up supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

[1] Ver Sentencia C-153 de 2002.

[2] Ver Sentencias C-478 de 1998, C-774 de 2001, C- 548 de 2002, C-337 de 2007, entre otras

[3] Consultar la Sentencia C-774 de 2001

[4] Consultar la Sentencia C-576 de 2008.

[5] ARTICULO 112. “<Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.” (Negrilla fuera del texto).