

Sentencia C-841/13

REGIMEN PARA LOS DISTRITOS JUDICIALES-Moción de observaciones de los concejos distritales

MOCION DE OBSERVACIONES DE LOS CONCEJOS DISTRITALES-Inhibición para decidir por ausencia de certeza y suficiencia del cargo formulado por la presunta omisión legislativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos relativos al contenido y carga argumentativa/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias materiales

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

Referencia: expediente D-9605

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

Demandante: Germán Alberto Sánchez Arregocés

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES:

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Germán Alberto Sánchez Arregocés presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4-2, 7, 27, 29 30, 32, 37, 38, 39, 41, 42-10, 46-4, 64, 88, 123 de la Ley 1617 de 2013.

Mediante Auto del 25 de abril de 2013 se inadmitió la demanda contra los artículos 2, 4-2, 7, 27, 30, 32, 37, 38, 39, 41, 42-10, 46-4, 64, 88, 123, y se admitió respecto del artículo 29. Y mediante Auto del 20 de mayo de 2013, se rechazó la demanda contra los artículos mencionados respecto de los cuales se había inadmitido.

### II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada.

#### LEY 1617 DE 2013

(febrero 5)

Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### 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.

#### IV. LA DEMANDA

El ciudadano solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, que regula la modalidad de control político de los Concejos Distritales consistente en proponer “moción de observaciones” respecto de actos de los funcionarios sobre quienes ejercen control. Según el demandante, el anterior contenido normativo no respeta el principio constitucional del artículo 4° Superior, según el cual la Norma constitucional es norma de normas.

Para el actor, es evidente la vulneración descrita por cuanto en el trámite de discusión del proyecto de ley que culminó con la promulgación de la norma ahora demandada, el texto del artículo acusado consagraba tanto la modalidad de control político consistente en la “moción de observaciones” como la de “moción de censura”. En efecto, el actor relata que en transcurso de los debates[1], se propuso eliminar del texto del artículo en cuestión la “moción de censura”, y lo sustentó en la presunta imposibilidad constitucional de que dicha figura de control político no era constitucionalmente válida para los concejos distritales y municipales. Esto, en tanto la “moción de censura” estaba consagrada en la Constitución, únicamente para el Congreso de la República en cabeza de la Cámara de Representantes,

por lo cual debía entenderse excluida para Asambleas y Concejos.

Para el demandante resulta claro que el Legislador erró al instituir la “moción de observaciones” como si no existiese la “moción de censura” como modalidad de control político de los Concejos de los distritos especiales, pues desconoció contenidos determinantes del Acto Legislativo 01 de 2007, la cual justamente consagró la posibilidad de dicha modalidad de control en cabeza de los Concejos aludidos.

### III. INTERVENCIONES

#### 1.- Ministerio del Interior

El apoderado del Ministerio del Interior mediante su escrito de intervención, solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para realizar un pronunciamiento de fondo, pues los cargos desarrollados por el actor no fueron sustentados de forma clara, ni se concretó un concepto de violación que permitiera a la Corte entrar a estudiar el caso concreto; solicita igualmente, que en el evento de no ser acogida esta solicitud, se declare la exequibilidad de la norma acusada. Al respecto, expone una serie de argumentaciones en relación con los cargos 1 y 2 de la demanda, los cuales fueron rechazados por esta Corporación en auto del 20 de mayo de 2013 y por tanto no son relevantes para el estudio del problema jurídico que ocupa a la Sala.

En lo relacionado con los argumentos esbozados sobre el único cargo admitido por la Corte, expuso el interviniente que se trata de una “omisión” legislativa absoluta, la cual no desconoce ningún principio ni derrotero de carácter constitucional, pues si bien no se reguló lo relacionado con la “moción de censura”, eso no quiere decir que ésta se desconozca, ni derogue por el legislador. Agrega el interviniente que la competencia de la Corte Constitucional, para realizar su control sobre los actos del legislador, se limita al texto de la norma y no lo comprenden las omisiones de carácter absoluto que se hayan hecho en una ley determinada.

#### 2.- Intervenciones ciudadanas

Ciudadanos Diego Ariel Jiménez y Daniel Felipe Mora Grimaldo

Los intervinientes expresan consideraciones en relación con el primero de los cargos

esbozados por el demandante, pero éste fue rechazado por esta Corporación en auto del 20 de mayo de 2013, de forma que no existen argumentaciones sobre los temas que son objeto de la presente providencia.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número 5593 en el proceso de la referencia. La vista Fiscal solicita a esta Corporación que declare la inexecutable de las normas demandadas. Lo anterior pues considera que: (i) tal y como lo expone el demandante en su escrito y como se infiere de la exposición de motivos que se hizo al artículo en mención[2], la intención del legislador con la expedición de esta norma, fue sustituir la figura de la “moción de censura”, creada por el Acto Legislativo No. 01 de 2007, por la “moción de observaciones” que aplica únicamente para los funcionarios que son objeto de control por parte de los concejos distritales; (ii) la Corte Constitucional ya se pronunció en sentencia C-063 de 2002 en lo relacionado con la figura de la “moción de observaciones”, re-implantada por la norma acusada, y expuso, que ésta atenta en contra del principio de separación funcional del poder, pues permite que se ejerza un control jurídico por una vía eminentemente política, invadiendo así las competencias que tienen los funcionarios administrativos y judiciales para controlar los actos administrativos y policivos.

#### V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

##### Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

##### Planteamiento del caso

2.- El ciudadano solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, que regula la modalidad de control político de los Concejos Distritales de los distritos especiales, consistente en proponer “moción de observaciones” respecto de actos de los funcionarios sobre quienes ejercen control. Para el actor, el anterior contenido normativo

vulnera el principio constitucional del artículo 4° Superior, según el cual la norma Constitucional es norma de normas, en tanto en la Constitución existe un tipo de control establecido para estos sujetos que no es la moción de observaciones, sino la moción de censura. En su parecer el Legislador desconoció contenidos del Acto Legislativo 01 de 2007 al eliminar la “moción de censura”, pues dicha reforma consagró la posibilidad de esta modalidad de control en cabeza de los Concejos de los distritos y municipios.

El Ministerio del Interior expuso que la demanda propone una “omisión” legislativa absoluta, pues la norma es acusada porque no reguló lo relacionado con la “moción de censura”, lo que no significa que ésta (la moción de censura) se desconozca, ni “derogue” por el legislador. Agrega que la Corte Constitucional carece de competencia para llenar los vacíos producto de omisiones legislativas absolutas por lo cual la norma demandada debe ser declarada exequible.

Por su lado, el Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación que declare la inexequibilidad de las normas demandadas. Argumenta que la intención del legislador con la expedición de disposición acusada, fue sustituir la figura de la “moción de censura”, creada por el Acto Legislativo No. 01 de 2007, por la “moción de observaciones” que aplica únicamente para los funcionarios que son objeto de control por parte de los Concejos distritales. Además de que, en su opinión, la Corte Constitucional ya se pronunció en sentencia C-063 de 2002 en lo relacionado con la figura de la “moción de observaciones”, y sostuvo que ésta atenta contra del principio de separación de poderes, pues permite que se ejerza control jurídico por una vía eminentemente política, sobre actos administrativos y policivos.

Asunto preliminar: Ineptitud Sustantiva de la Demanda.

Es pertinente hacer un estudio sobre la aptitud de la demanda teniendo en cuenta las solicitudes de los intervinientes, a saber; La Procuraduría General de la Nación propone que se declare inexequible la disposición normativa demandada, sin embargo esta solicitud se hace con la construcción de unos nuevos cargos que no propone el demandante, y otros intervinientes consideran que está operando en este caso una “omisión legislativa” absoluta por lo cual el Congreso es el llamado a regular el tema.

El demandante pide que se declare la inconstitucionalidad de la disposición normativa

porque el artículo 4 de la Constitución establece que la Constitución Política de Colombia es la norma de superior jerarquía del ordenamiento jurídico, y en la misma solo se establece la “moción de censura” como mecanismo de control en los casos de asambleas departamentales o concejos municipales. En efecto, desde el acto legislativo 01 de 2007, en los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución, se estableció la moción de censura como una herramienta de control político no solo del Congreso de la República, sino también de los mencionados Concejos distritales y municipales, y la disposición demandada, el artículo 29 de la Ley 1617 de 2013, establece un control diferente y consagra la moción de observaciones como modalidad de control político de los Concejos distritales de los distritos especiales.

A su turno propone el actor que la disposición constitucional vulnerada es el artículo 4, por establecer que la Constitución es norma superior en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo para que esta vulneración opere es necesario establecer cuál norma constitucional, distinta al artículo 4°, se transgrede, asunto que no se manifiesta en la demanda.

Así, la intención del constituyente con el artículo 4 Superior ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos[3]; de este modo, esta disposición constitucional no puede operar por sí misma, todo lo contrario para poder llenarse de sentido es necesario que haya una disposición de la carta que sea contrariada por la norma objeto de control de constitucionalidad.

De otro lado, los numerales 11 y 12 del artículo 313 Superior (cambios introducidos por el acto legislativo 001 de 2007) no tienen como alcance normativo prohibir otras modalidades de control político de los Concejos distritales y municipales, tampoco establecer la obligatoriedad de que los Concejos siempre y solamente ejerzan control por medio de la moción de censura, ni la obligación de que el legislador regule este tipo de controles, tal como parece asumirlo el demandante.

Por lo anterior, la demanda no estructura adecuadamente un cargo de inconstitucionalidad, por cuanto no alude a la norma parámetro de control. Lo que es esencial para el ejercicio de control de constitucionalidad, pues éste es en la práctica un cotejo de normas, las de inferior jerarquía respecto de las de rango constitucional. En este mismo sentido, el

demandante tampoco identifica adecuadamente el contenido normativo derivado de las disposiciones que acusa, pues lo interpreta aisladamente y no junto con las normas que regulan el alcance de la moción de observaciones.

En este orden, se tiene que la norma demandada se refiere a una de las modalidades de control político en cabeza de los concejos distritales. El artículo 28 de la Ley 1617 de 2013, alude a la fórmula genérica de control de estas corporaciones, consistente en la posibilidad de citar a los secretarios de la administración distrital, alcaldes, locales, directores de departamentos administrativos distrital o gerentes o jefes de entidades descentralizadas distritales, así como al personero y al contralor distrital.

A su turno el demandado artículo 29 de la misma ley establece el control político de concejos distritales relativo a la moción de observaciones. Este tipo de control, consagrado también en el inciso segundo del numeral 11 del artículo 313 de la Constitución, se refiere a la posibilidad de formular observaciones respecto de los actos de los funcionarios sobre quienes los concejos ejercen control político, según el artículo 28 citado arriba.

Por su lado, el mencionado inciso segundo del numeral 11 del artículo 313 Superior, regula la moción de observaciones para “los concejos de los demás municipios”. Esta expresión, “los concejos de los demás municipios”, pretende distinguir la regulación establecida para los municipios de los que habla el inciso primero del mismo artículo 313 de la Constitución, es decir aquellos con población mayor a veinticinco mil habitantes. Esto es, la Constitución dispone la posibilidad de moción de observaciones para los municipios de menos de veinticinco mil habitantes, aunque no la restringe únicamente a estas entidades territoriales, pues el contenido normativo constitucional aludido establece la facultad y no la obligación de que ello sea así. Por lo que, el artículo 29 demandado obra como un complemento al alcance de la moción de observaciones consagrado en la Constitución, y este complemento de orden legal consiste en extender su alcance a los concejos de los distritos especiales.

Como se ve, la norma acusada no tiene el alcance que le otorga el actor en el escrito de la demanda. Por ello, la Sala considera que no existen elementos suficientes derivados de la acusación que permitan hacer un pronunciamiento de fondo de la proposición jurídica cuestionada en su constitucionalidad.



Recuérdese que la Corte Constitucional ha sistematizado los requisitos relativos al contenido y carga argumentativa que deben tener las acciones públicas de inconstitucionalidad. Así, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inexequibilidad, uno de los cuales es el registrado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas. La Corte Constitucional se pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que, si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad, deben existir requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad, es decir, el líbello acusatorio debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte no encuentra suficiencia en el cargo presentado por el demandante a la disposición normativa, la Corte deberá declararse inhibida para fallar de fondo por ineptitud de la demanda.

## 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

Declararse INHIBIDA para resolver de fondo la petición de inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley 1617 del 2013, por el cargo examinado en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase 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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado al Proyecto de Ley 240 de 2012 y 147 de 2011 en Cámara de Representantes. Publicado en la Gaceta del Congreso No. 645 de 2012.

[2] Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado al Proyecto de Ley 240 de 2012 y 147 de 2011 en Cámara de Representantes. Publicado en la Gaceta del Congreso No. 645 de 2012.

[3] Sentencia. C-634 de 2011.