



Sentencia 699 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-699/13

Referencia: expediente D-9585

Demandante:

Wilmar Quintero Bohórquez

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 22, 24 y 29, parciales, de la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre 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, el 13 de marzo de 2012, el ciudadano Wilmar Quintero Bohórquez presentó acción de inconstitucionalidad contra los artículos 22, 24 y 29, parcialmente, de la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". La demanda fue repartida y admitida para su conocimiento por la Sala Plena, mediante auto de 11 de abril de 2013.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, resaltando los apartes demandados por el accionante.

Ley 1551 de 2012

"por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

[...]

Capítulo IV

Concejales

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.

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.

Parágrafo 1º. *Licencia de maternidad*. Las Concejalas tendrán derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia.

Parágrafo 2º. Las mujeres elegidas Concejalas que pertenezcan al Programa Familias en Acción, no estarán impedidas para continuar como beneficiarias en dicho Programa.

[...]

Capítulo V

Alcaldes

ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

a) En relación con el Concejo:

[...]

b) En relación con el orden público:

[...]

c) En relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales:

[...]

d) En relación con la Administración Municipal:

[...]

e) Con relación a la Ciudadanía:

[...]

f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región:

[...]

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.¹

III. DEMANDA

Ricardo Barroso Álvarez presentó acción de inconstitucionalidad contra los artículos 22, 24 y 29, parcialmente, de la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", por considerar que violan los artículos 112, 134 y 345 de la Constitución Política, respectivamente, en los términos que se exponen a continuación.

1. El demandante considera que el legislador no podía por medio de una ley ordinaria establecer cuál es la participación a la que tienen derecho las minorías en las Mesas Directivas de las Corporaciones Públicas, porque, de acuerdo con el artículo 112 constitucional, tales reglas deben fijarse en una ley estatutaria, no ordinaria. Dice la demanda,

"El artículo 112 superior, modificado por el artículo 5 del acto legislativo 01 de 2003, en su último inciso dispone que la participación de las minorías en las Mesas Directivas de las Corporaciones Públicas de elección popular, como son los Concejos, se reglamentará íntegramente mediante ley estatutaria, para cuya aprobación, modificación o derogación se requiere, según lo dispone el artículo 153 ibidem, la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República, que su aprobación se efectúe dentro de una sola legislatura y se someta a la exequibilidad del proyecto de ley aprobado; requisitos que no cumple la Ley 1551 de 2012, por lo que sus mandatos referentes a la participación de los partidos de oposición en las mesas directivas de los concejos, son incompatibles con el inciso final del artículo 112 de la Constitución Política. || Ha de atenderse a lo dispuesto en el artículo 27 del Código Civil que preceptúa que '*cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu ...*'; el mandato del constituyente incorporado dentro del artículo 112 de la Constitución es expreso en el sentido de que el legislador en una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.

Sin embargo, la Ley 1551 de 2012 'Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios', siendo una ley ordinaria, reguló en el artículo 22 la participación de las minorías o de los partidos de oposición en las Mesas Directivas de los Concejos, sin tener en cuenta el legislador que dicha regulación debió tramitarse mediante una ley estatutaria. || Es decir, si bien es plausible que se

garantice la participación de los partidos de oposición en las Mesas Directivas de los Concejos, ha de atenerse el legislador a lo dispuesto por el Constituyente respecto a esa materia. Teniendo en cuenta que el legislador mediante una ley ordinaria reguló esta materia que por mandato del constituyente es reserva íntegramente de ley estatutaria, ha de declararse inconstitucional la norma acusada."

2. En segundo término, la demanda sostiene que el artículo 24 de la ley acusada, al regular las licencias de los concejales, viola la Constitución al crear un tipo de falta temporal (la licencia temporal no remunerada), que permite reemplazos temporales, contrariando la misma norma constitucional. Dice la demanda al respecto,

"Por regla general y expreso mandato del artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2009, los miembros de las Corporaciones Públicas de Elección Popular NO tendrán suplentes, estableciendo la citada norma de manera puntual los caos excepcionales en los que un Congresista, Diputado, Concejal o Edil puede ser reemplazado. || Esta misma norma superior dispuso que en las Corporaciones Públicas de Elección Popular, por regla general, no habrán faltas temporales, estableciendo como única excepción la ausencia generada como consecuencia de una licencia de maternidad, y seguidamente es expreso el mandato del constituyente al indicar que las '*faltas temporales no darán lugar a reemplazos*'.

Pese a lo anterior, el legislador, contrariando lo dispuesto en la norma constitucional, decidió aprobar el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, creando una nueva falta temporal para los Concejales mediante el establecimiento de la figura de la licencia temporal no remunerada, figura que fue eliminada por el artículo 10 del Acto legislativo 01 de 2009 que modificó el artículo 261 de la Constitución, único precedente normativo y constitucional que establecía la posibilidad de la licencia temporal no remunerada para los Concejales, servidores públicos que no tienen la calidad de empleados públicos. || El artículo 134 constitucional no autoriza al legislador para que mediante una ley ordinaria establezca nuevas excepciones o faltas temporales para los concejales distintas a la originada por la licencia de maternidad de que pueden gozar las mujeres que integren estas Corporaciones en virtud de la misma disposición.

Por su parte, el mismo artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 establece que la ausencia originada por las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad o los hombres que hagan uso de la licencia de paternidad podrá ser reemplazada por candidatos no elegidos, cuando de manera expresa el canon constitucional invocado dispuso que las '*faltas temporales no darán lugar a reemplazos*'. || El hecho de que el artículo 134 de la Carta Política acepte que excepcionalmente la licencia de maternidad da origen a una falta temporal, ello no significa que pueda entenderse que su ausencia puede ser suplida por un candidato no elegido pues el mismo constituyente estableció como regla la no suplencia y dispuso puntualmente los casos excepcionales en que puede ser reemplazado el miembro de una Corporación Pública, sin que se autorizara el legislador para establecer nuevas excepciones."

3. Finalmente, en relación con el artículo 29 de la ley, que faculta a los alcaldes para incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto los recursos que haya recibido el tesorero municipal por cofinanciación de proyectos, el demandante anota que es: "[...] *inconstitucional que una facultad que fue atribuida por el constituyente de manera exclusiva a los Concejos municipales para adicionar el presupuesto de rentas y gastos aprobado mediante Acuerdo, sea otorgada por el legislador a los Alcaldes municipales para que estos mediante decreto puedan realizar dichas adiciones*." Dice al respecto,

"[...] la Constitución exige que sea el Concejo, en este caso, quien decrete y autorice cómo se deben invertir los dineros del erario público del Municipio, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, aspecto sobre el cual se ha pronunciado en varias oportunidades la Corte Constitucional y según la cual, las apropiaciones efectuadas en este caso por el Concejo Municipal a través del Acuerdo de Presupuesto, son autorizaciones que limitan la posibilidad de gasto gubernamental ya que éste no puede modificar el presupuesto, pues tal atribución, se repite, corresponde por mandato constitucional al Concejo y en consecuencia no puede el Legislador atribuir o entregar dicha facultad al Alcalde. || El artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 adicionó al literal g) al artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y mediante ese literal dispuso que el Alcalde Municipal tendrá como función adicionar por decreto al presupuesto general del municipio, aprobado mediante Acuerdo Municipal, los recurso que haya recibido como cofinanciación de proyectos provenientes de cualquier orden, violando de esta manera la facultad expresa que en materia presupuestal le entregó el constituyente a los Concejos Municipales.

Una adición o una incorporación adicional de recursos al presupuesto aprobado por el Concejo significa un incremento de las rentas (ingresos) y las apropiaciones (gastos) inicialmente aprobadas por el Concejo Municipal, es por esta simple razón que el Constituyente optó por entregar exclusivamente al Concejo Municipal, en el caso de los municipios, la facultad de adicionar o trasladar el presupuesto, pues el Concejo, como representante del pueblo, debe conocer que recursos adicionales ingresaron al municipio a los inicialmente proyectados en el acuerdo de presupuesto, para así mismo establecer cómo va a ser la asignación y/o distribución de esos recursos según la destinación con que ingresaron, priorizando en todo caso la inversión social con miras a cumplir las metas del Plan Municipal de Desarrollo."

IV. INTERVENCIONES

1. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, participó en el proceso de la referencia, para exponer sus consideraciones sobre los cargos presentados por la demanda.

1.1. En primer lugar, la intervención manifiesta compartir íntegramente el argumento de la demanda en contra del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012. Resalta de la norma, las dificultades para su aplicación en un régimen no parlamentario. Se dice al respecto,

"Lo primero que llama la atención es que la norma parece concebida para un régimen parlamentario puro, en el cual es de presumir que la

mayoría del concejo y el alcalde están en una misma orilla, mientras que en el caso colombiano las cosas no son de ese modo, bien puede ocurrir que la mayoría de los concejales estén en oposición al Alcalde, caso en el cual se generaría el absurdo de que ocuparían no sólo la Presidencia sino también la primera vicepresidencia del cabildo. || Adicionalmente, como puede verse, lo que la Ley 1551 hace es modificar el artículo 28 de la Ley 136 de 1994".

Mencionó además, que el Consejo de Estado, había determinado previamente *inaplicar* ese artículo 28, por ser contrario a la Constitución.² De acuerdo con esa decisión judicial, se sostiene, la norma aplicable no asigna vicepresidencia alguna sino que dispone que 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.

1.2. Considera que la segunda de las normas acusadas, el artículo 24 de la Ley 1551, debe ser declarado inconstitucional por las razones indicadas en la demanda, las cuales, a su parecer, encuentran respaldo en la jurisprudencia contencioso administrativa. Dejando a salvo la protección a la licencia de maternidad, que no tienen ninguna discusión, las suplencias están totalmente proscritas del orden constitucional vigente.

1.3. Finalmente, con relación al artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Federación considera que la norma no desconoce la Constitución Política. De hecho, advierte que el demandante presenta un cargo de inconstitucionalidad que parte de una suposición errada sobre el funcionamiento del derecho positivo vigente. Sostiene al respecto; "*nos parece que en este caso el accionante parte de una presunción errónea, como es que la autorización para incorporar recursos que se hayan recibido a título de cofinanciación de otras entidades supone una modificación del presupuesto aprobado por el Concejo. || Es que la legalidad se predica no sólo del gasto sino también del ingreso, a la luz del artículo 345 de la Constitución que habla de 'ingresos legalmente autorizados'. Es decir, que si en el presupuesto no estuviera previsto el ingreso por vía de cofinanciación el Alcalde ni siquiera podría recibarlo, por tanto tampoco incorporarlo. || Pero si en el presupuesto está contemplado el posible ingreso de partidas de cofinanciación por parte de autoridades nacionales o departamentales, o bien de cooperación internacional, el Alcalde podrá celebrar el convenio o adelantar las gestiones necesarias para el recibo, teniendo como referente el rubro presupuestal respectivo al cual se llevarán, y por tanto podrá así mismo proceder a la respectiva incorporación*".

2. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior intervino en el proceso de la referencia, mediante apoderado, para defender la constitucionalidad de las dos primeras normas acusadas por la demanda (los artículos 22 y 24 de la Ley 1551 de 2012) y solicitar la inhibición en cuanto a la última (artículo 29 de la misma Ley). Con relación a esta cuestión, se afirma que la demanda no presenta un cargo de constitucionalidad que se dirija contra una norma existente, sino simplemente contra una regla supuesta. Dice al respecto: "[...] el accionante presenta una argumentación que no sustenta materialmente el concepto de la violación de la norma superior [...] toda vez que con base en una apreciación meramente subjetiva, como lo es considerar que 'una adición o una incorporación adicional de recursos al presupuesto aprobado por el Concejo significa un incremento de las rentas (ingresos) y las apropiaciones (gastos)', se afirma que 'el constituyente optó por entregar exclusivamente al Concejo Municipal la facultad de adicionar o trasladar el presupuesto, pues, como representante del pueblo, debe conocer qué recursos adicionales ingresaron [...] para así mismo establecer cómo va a ser la asignación y/o distribución de esos recursos', cuando esto es una deducción hecha por el actor respecto de la proposición jurídica real y existente de la norma superior aludida, la cual se limita a prohibir hacerse algún gasto público, a nivel municipal, que no haya sido decretado por los concejos municipales."

2.1. La primera de las normas acusadas (artículo 22) referente a la participación de la oposición en las mesas directivas, debe ser declarada constitucional puesto que no contraviene la reserva de ley estatutaria. Para el Ministerio, la reglamentación a la que hace referencia el artículo 112 de la Constitución Política (el estatuto de la oposición) existe actualmente en el ordenamiento. Dice al respecto: "Tal reglamentación mediante ley estatutaria existe en el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto la Ley Estatutaria 130 de 1994, en sus artículos 32, 33, 34, 35, 36, 50 y 51, reglamentó la materia con satisfactorio control previo de constitucionalidad, mediante la sentencia C-089 de 1994, la cual los declaró exequibles." La disposición objeto de revisión, a su parecer, "[...] no pretende de ninguna forma regular de manera completa el Régimen de la Oposición, lo cual implica, a la luz de la Constitución [...], que se surta el trámite de una Ley Estatutaria para tal fin, la cual existe, sino que trae una disposición conforme a la filosofía de la Constitución para materializar la participación de la oposición en la mesa directiva de la Concejos, facultad legislativa pertinente en esta ley que tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, en el cual, en palabras de la Corte Constitucional, 'las prácticas democráticas y, por esta vía, del ejercicio del derecho a la crítica política, se extiende al ámbito de las entidades territoriales'. || [...] si contrario al anterior argumento se pensare que toda implicación, por particular y específica que sea, como lo es, en el presente asunto, la forma de participación de la Oposición en la Mesa Directiva de los Concejos Municipales, debe ser regulado por una Ley Estatutaria, pues es materia de ésta, entre otras, el Estatuto de la Oposición; entonces, la Ley Ordinaria se tendría que ver reducida en su ámbito de contenido y dejaría de ser el tipo de Ley que regule la generalidad y especificidad de los temas de interés jurídico, en ejercicio de la denominada cláusula general de competencia de la cual goza el legislador. [...]."

2.2. Para el Ministerio del Interior, la segunda de las normas acusadas, el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, debe ser declarado exequible por cuanto tampoco viola la Constitución. Partiendo de la regla constitucional general, introduce una excepción que proteja el derecho a la igualdad de las personas que hacen parte de los concejos municipales. Dice al respecto la intervención: "[...] en el caso del artículo 24 demandado se tiene que el mismo legislador cumple con el mandato constitucional del artículo 134 superior, pues deja en claro que, en el caso de las licencias temporales que impliquen licencia no remunerada no habrá lugar a remplazo: 'concedida ésta, el concejal no podrá ser reemplazado.' || Ahora bien, el demandante omite en su argumentación que el legislador está llamado a la defensa de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a los trabajadores, tanto privados como públicos, y que debe hacer efectivo el sagrado principio de igualdad material, los cuales deben

ser interpretados en forma sistemática con el contenido orgánico y funcional de la Constitución. || Ha sido precisamente la Corte Constitucional, la que [...] ha defendido el derecho inalienable de los servidores y funcionarios públicos a gozar de la posibilidad de solicitar licencias no remuneradas. En efecto, en reciente fallo, sentencia C-546 de 2011 ratificó la constitucionalidad de las licencias no remuneradas para funcionarios de la rama judicial que ya habían sido declarados exequibles en sentencia C-037 de 1996. || Sería absurdo que el Constituyente y el legislador, para el caso de los cargos de elección popular, prohibiera que los elegidos pudiesen usar su derecho a pedir una licencia no remunerada para el ejercicio de sus derechos individuales, tales como el desarrollo de su libre personalidad, el derecho a la educación o sortear una situación de calamidad familiar gracias a esta figura, sin que les implique renunciar al cargo."

2.3. Por último, la intervención insiste en la impertinencia del cargo presentado en contra de tercera y última disposición legal acusada (el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012). Sostiene al respecto: "Si bien es competencia del respectivo Concejo Municipal la aprobación del presupuesto de rentas y gastos, en este caso no se trata de una adición como pretende hacerlo ver el demandante, sino de una mera incorporación contable en el presupuesto, pues se trata de recursos cuya naturaleza y destinación está ya definida y decretada por el Congreso Nacional en el Presupuesto General de la Nación o por las Asambleas Departamentales, cumpliéndose de este modo el artículo 345 superior. || [...] la norma demandada se refiere a la incorporación contable de recursos de cofinanciación de entidades nacionales y departamentales, los cuales previamente se encuentran decretados por el legislador o por la asamblea departamental, como se ha anotado; asimismo, cuando se trata de transferencias de organismos de cooperación internacional su destinación se encuentra plenamente definida por estos organismos en convenios previos de cofinanciación de proyectos especiales firmados por el municipio y sólo se transfieren al municipio para que este los ejecute en proyectos cuyo presupuesto ya está estimado y definido por el municipio, por lo que la norma demandada sólo busca que dichos recursos sean contabilizados, sólo para registrar la estimación de su cuantía, al ser incorporados al Presupuesto mediante decreto, sin que por ello se afecte la aludida norma constitucional."

3. Intervención del Ministerio de Hacienda

Mediante apoderado, el Ministerio de Hacienda participó en el proceso de la referencia, para defender la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 22 y 24. En relación con el artículo 29, literal g), de la Ley 1551 de 2012 sostiene que la Corte debería inhibirse de hacer algún pronunciamiento, puesto que en ningún caso la norma vulnera o sustituye lo dispuesto en el artículo 345 de Constitución. Se agrega que el cargo acusa de inexistente una regla supuesta por el accionante, no una regla que realmente exista en el ordenamiento jurídico vigente, además de incurrir en otras falencias.³

3.1. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda solicita que, en caso de que la Corte se decida pronunciarse de fondo, resuelva que la norma acusada no viola el artículo 345 de la Constitución por las razones invocadas. La intervención funda su análisis en el concepto de gasto público. Señala que "[...] presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo. Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control de las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar como se debe invertir los dineros del erario público. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental." El Ministerio menciona además que, "[...] de lo expuesto, se deduce de manera clara que mientras el artículo 345 de la Constitución Política establece la prohibición de hacer algún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas o los concejos (contenidos propios del componente gasto del presupuesto), la norma demandada nos remite al término de incorporar (propio del componente ingresos) el cual es totalmente opuesto por su naturaleza al contenido del artículo 345 de la Constitución".

3.2. De esta forma el Ministerio refiere como el legislador en el ejercicio del amplio poder de configuración que le otorgan los artículos 150 y 151 de la Constitución Política, establece una nueva herramienta para la ejecución de recursos de cofinanciación provenientes de las entidades nacionales, departamentales o de cooperación internacional en aras de agilizar y hacer más eficientes el proceso de ejecución de este tipo de recursos, "razón por la cual no se puede considerar vulnerada la Carta Fundamental."

4. Departamento Administrativo de la Función Pública

Mediante apoderada, el Departamento Administrativo de la Función Pública participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de los apartes normativos acusados [22, 24 (parcial) y 29 literal (g) de la Ley 1551 de 2012] y demostrar que no existe trasgresión del texto constitucional.

4.1. Frente al cargo presentado por el actor sobre el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, el Departamento de la Función Pública afirma que es necesario hacer referencia a la sentencia C-122 de 2011, en la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de algunos apartes de la Ley 5^a de 1992 y estudió detalladamente la interpretación del inciso segundo del artículo 112 de la Constitución, sobre la participación de las minorías en los cuerpos colegiados. Además de hacer una interpretación histórica del artículo 112 Constitucional, resalta la intervención, la Corte diferenció los términos de partidos o movimientos políticos minoritarios y partidos o movimientos de oposición. Por lo cual, se advierte que está claro que los conceptos de oposición y minoría no son equivalentes. Se ha de considerar que la oposición se refiere a los grupos políticos que hacen el contrapeso al estamento gubernamental y que ejercen permanentemente control y contradicción a las iniciativas del Gobierno. Por lo cual, señala que la participación de los partidos y movimientos minoritarios deberá tramitarse por Ley Estatutaria, no los de oposición, razón que explica porque no era necesario dar trámite por la ley estatutaria al artículo 22 de la Ley 1551.

4.2. Con relación a la segunda de las normas, el Departamento de la Función Pública consideró que esta no es contraria a la Constitución, por

cuanto las licencias temporales no han sido derogadas. Para el Departamento "[...] es menester informar que la reforma hecha a la Constitución Política por el Acto Legislativo 01 de 2009 que reguló lo que se refiere a las faltas temporales y absolutas, se reglamentó a través de la Ley 136 de 1994, [...] por medio de la cual se incluyen las causas que constituyen las faltas absolutas y las faltas temporales. || De lo anterior, se infiere lo siguiente: si bien es cierto el Acto Legislativo 01 de 2009 eliminó las mencionadas faltas, también es cierto que no derogó la regulación dada a la Ley 136 de 1994, sobre falta temporales, las cuales como causales justificadas de inasistencia de los concejales a las sesiones del Concejo, siguen teniendo fundamento constitucional en el artículo 293 de la Carta Política. Además el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, cumple con el mandato constitucional del artículo 134 de la Constitución Política, toda vez que establece que en los eventos justificados a la inasistencia de los concejales no darán lugar a reemplazos, excepto cuando se trate de faltas temporales por licencia de maternidad. || Igualmente, sería contrario a los derechos humanos afirmar que, por una falta temporal como ausentarse por calamidad doméstica, incapacidad o cualquier otro tipo de razones o eventos que se dan por el simple hecho de ser personas y que existen incluso mucho antes de la expedición del mencionado acto legislativo, mal podría el actor negarle a los concejales derechos adquiridos y reconocidos que no pueden desaparecer de la realidad."

4.3. Finalmente con relación al artículo 29, literal (g) de la Ley 1551 de 2012, el Departamento de la Función Pública sostiene que la norma es claramente constitucional, puesto que no tiene el contenido ni el efecto que supuestamente le otorga la demanda. Dice al respecto: "[...] la facultad que tiene el Alcalde es para que mediante decreto incorpore al presupuesto municipal, los recursos que haya recibido el tesoro municipal, la ley ha sido clara toda vez que no le está otorgando la facultad para hacer o realizar algún tipo de gasto público. [...] el artículo demandado no es oponible a la Constitución toda vez que el artículo 345 superior estableció que para efectuar el gasto público este debe señalarse en decreto proferido por el Concejo Municipal."

5. Universidad Libre de Bogotá, Facultad de Derecho

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá,⁴ participó en el proceso de la referencia apoyando, en términos generales, las solicitudes de declaración de inexequibilidad de las normas acusadas.

5.1. Frente al artículo 22 de Ley 1551 de 2012, el interveniente manifiesta que de acuerdo con el señalamiento del artículo 112 constitucional y lo manifestado por el demandante, dicha disposición constitucional debe ser reglamentada mediante ley estatutaria, encontrando además diferencias entre los artículos mencionados, ya que la Constitución habla de partidos minoritarios, mientras que el artículo 22 de la ley 1551, se refiere a partidos que se declaran en oposición. En criterio de la intervención, "[...] por tratarse de la regulación de derechos fundamentales, aunado al hecho de indicar expresamente que el régimen de los partidos y movimientos en oposición y la participación de los partidos minoritarios en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular, deben ser reglamentadas mediante una ley estatutaria, es claro que la disposición demandada es inconstitucional."

5.2. Con relación al artículo 24 de la ley 1551 de 2012 la intervención sostiene que esta "genera una contradicción, pues mientras dice que no habrá faltas temporales, más adelante indica que las faltas temporales no darán lugar a reemplazos". Esta disposición, según la actuación ciudadana, pretende la eliminación de los suplentes y la prohibición de que en caso de faltas temporales fueran llamados a ocupar esa vacante quienes seguían en orden sucesivo y ascendiente, no así la posibilidad de solicitar licencias, sin que en ningún momento pueda ser reemplazado el titular de la curul en la corporación de elección popular, por lo que considera que el aparte "los Concejales podrán solicitar ante la mesa directiva" resulta constitucional. Con relación a la expresión "licencia temporal no remunerada en el ejercicio de sus funciones, que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses", del artículo 24 de la ley examinada, menciona el interveniente que "la Constitución no establece ningún tipo de límite temporal, aspecto que consideramos que es contrario a la Constitución, al imponer un límite que no está establecido en la norma superior, pudiendo entonces solicitar licencias por un periodo inferior al indicado en la ley."(Subraya fuera de texto). Por último, respecto de los apartes del inciso segundo del artículo 24 demandado ["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"], estima que dicha disposición en los apartes subrayados es inexequible, ya que si bien la Constitución estableció el derecho a solicitar licencia de maternidad, en ninguno de sus apartes autorizó la posibilidad de ingreso a las corporaciones candidatos no elegidos. Por tanto, concluye, le asiste razón de inconstitucionalidad al demandante.

5.3. En relación con el tercero y último artículo demandado (parcialmente; 29 literal [g]), consideran los intervenientes que no es contrario a la disposición constitucional del artículo 345 de la carta política, pues su último inciso establece que "tampoco podrán hacerse ningún gasto último público que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto". Sin embargo, afirma el interveniente, "la norma que nos ocupa no hace referencia al gasto, ni trasferencia de créditos, sino de la incorporación al presupuesto municipal, norma que ya estaba prevista en la ley 136 de 1994 y regulado en Decreto 111 de 1996, ante lo cual consideramos que no es contrario a la Constitución, por violación del artículo 345 de carta."

6. Intervención ciudadana

El ciudadano David Alonso Roa Salguero intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare, por una parte, la inexequibilidad del artículo parcial 24 de la ley 1551 de 2012, frente a la disposición "los Concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, Licencia Temporal no remunerada en el ejercicio de sus funciones", y, por otra, la exequibilidad condicionada de la expresión "el Presidente de la Corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos, salvo en caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad" (art. 29, Ley 1551 de 2012).

1. Frente a la expresión "los Concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, Licencia Temporal no remunerada en el ejercicio de sus funciones", resalta que es evidente la facultad limitada que tenía el legislador para reglamentar el tema de las "faltas temporales" de los

concejales en la ley 1551 de 2012, teniendo en cuenta que el artículo 134 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 6º del Acto legislativo 01 de 2009, establece que "no habrá faltas temporales" en una corporación pública de elección popular, salvo para las mujeres por razón de la licencia de maternidad. Así el interviniente dice que "otra situación notable en la que el legislador del 2012 se excede y le asiste razón al demandante, es lo relacionado con la prohibición constitucional que el mismo artículo 134 superior establece al indicar que las faltas temporales no darán lugar a reemplazos, no obstante el legislador, desconociendo el mandato constitucional, establece una licencia temporal no remunerada, y peor aun, con un término que en ningún caso podrá ser inferior a tres(3) meses", razón por la cual reitera la inconstitucionalidad del cargo específico.

2. En segundo lugar, considera que la Corte Constitucional debe pronunciarse de manera amplia con relación al artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, a pesar de haber sido demandado parcialmente.⁵ La propia jurisprudencia ha explicado el origen y la justificación de la licencia de paternidad,⁶ que lleva a concluir al demandante lo siguiente: "[...] En este caso la exclusión la crea no el legislador sino la misma Carta Política, al establecer ausencias temporales solo a mujeres por razón de licencia de maternidad, dejando por fuera del precepto a hombres que conforman las Corporaciones Públicas y que tienen derecho a disfrutar de su licencia de paternidad, y como consecuencia de ello, faltar temporalmente a la Corporación Pública de la que es miembro, distinto a lo ocurrido en el examen de constitucionalidad que originó la Sentencia C 383 de 2012, en donde se extendió a todos los padres en condiciones de igualdad, sin importar vínculo legal o jurídico, porque era limitado a 'esposos y compañeros permanentes'." Así, el interviniente considera que si bien el texto constitucional no hace mención de las ausencias temporales cuando el miembro de la corporación pública disfruta de licencia de paternidad, resulta admisible y aceptable constitucionalmente que dicha prerrogativa sea aplicada a hombres. En este sentido, no podría retirarse del ordenamiento jurídico una norma que extiende el disfrute de la licencia de paternidad a hombres que conforman las corporaciones públicas, así como ausentarse temporalmente, el disfrute de ese derecho en virtud de la igualdad consagrada en el artículo 13 constitucional.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5580 del 5 de junio de 2013, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional (i) que declare inexequibles los artículos 22 y 24 de la Ley 1551 de 2012, (ii) exequible condicionalmente el artículo 29, literal (g) de la misma Ley y (iii) que exhorte al Congreso de la República para que expida el Estatuto de la Oposición.

1. Luego de establecer que la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda en contra del artículo 22 de la Ley 1551 y de verificar que a la Ley 1551 de 2012 no se le dio el trámite de ley estatutaria, la Procuraduría entró a determinar por qué considera que el contenido de la norma en mención es propio de este tipo de leyes y, por tanto, sí ha debido ser tramitada como estatutaria.

"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."

Se alega, además, que se desconoció el principio de unidad de materia y los derechos de las minorías, cargos que no fueron presentados por la demanda.⁷

Sin embargo, el Ministerio Público considera que sí existe un vacío en cuanto a la protección de los derechos de la oposición, por lo que solicita a la Corte Constitucional que exhorte al Congreso de la República para que expida la regulación correspondiente.⁸

2. El Ministerio Público considera que el segundo de los cargos, dirigido contra el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 también es procedente, y la norma debería ser declarada inexequible por cuanto expresamente contraría el texto constitucional.

"[El] artículo 134 de la Constitución Política en su expresión vigente, de manera perentoria e indubitable, establece que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tienen suplentes, y que tampoco opera el concepto de ausencias o faltas temporales aplicable a ellos, con excepción de la aplicable a las mujeres integrantes de los cuerpos colegiados de representación popular por razón de la licencia de maternidad, pero sin que proceda su reemplazo, lo cual se percibe de su texto, [...]º || Por tanto, se solicitará declarar contrario al orden superior la regulación hecha en los dos incisos del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 sobre suplencias y faltas temporales aplicables a los concejales"

3. Finalmente, con relación a la tercera de las normas acusadas, el Ministerio Público solicita en su concepto a la Corte declarar exequible la norma condicionalmente. A su juicio, dentro del contexto constitucional vigente "[...] en materia de planeación y presupuesto aplicable a los proyectos de inversión municipales cofinanciados, plantea dos situaciones en cuanto a la autoridad competente para incorporar en los presupuestos municipales los recursos de cofinanciación provenientes de entes nacionales, departamentales o de cooperación internacional, a partir de lo regulado en el literal g) del artículo 91 de la Ley 136, en la forma adicionada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012."

3.1. La primera de las situaciones que se podría dar, según el Ministerio Público es que "[...] los proyectos de inversión municipales cofinanciados ya han sido objeto de aprobación por parte de los concejos, tanto desde el punto de vista de la planeación, como de los presupuestos anuales". En tal evento, lo que corresponde es que, "[...] mediante decreto proferido por el alcalde, los recursos provenientes del ente cofinanciador se incorporen al presupuesto municipal. A su parecer, esta solución no desconoce las funciones que la Constitución otorga a los concejos municipales en materia de aprobación de presupuestos, porque, "[...] precisamente, el cabildo ya hizo las aprobaciones requeridas de tales proyectos de inversión, habiendo ejercido sin restricción alguna las competencias que al respecto le confiere el ordenamiento superior."

3.2. El segundo de los eventos que según el Ministerio Público podría darse es que "el proyecto de inversión municipal a cofinanciar no ha sido objeto de aprobación por parte del concejo municipal, tanto desde el punto de vista de la planeación, como de los presupuestos anuales". En este segundo caso, se considera que si habría violación a la Constitución por parte de la norma alegada, pues "la incorporación presupuestal que llegare a hacer el alcalde, mediante decreto, de los recursos procedentes del ente cofinanciador, desconocerían la competencia de los concejos en materia de aprobación de planes de desarrollo y de presupuestos", una garantía que a juicio del Ministerio Público es "una expresión propia de la democracia representativa en lo relacionado con la aprobación del gasto y el control de mismo".¹⁰

3.3. Por tanto, la Procuraduría solicita a la Corte que declare constitucional el literal (g) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, según lo modificado al respecto mediante el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido que dicha incorporación presupuestal únicamente procede cuando los proyectos de inversión municipal cofinanciados hayan sido previamente aprobados por los concejos en los correspondientes planes de desarrollo y en los presupuestos anuales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Cuestión inicial, inhibición frente al cargo de inconstitucionalidad en contra del artículo 29, literal g, de la Ley 1551 de 2012.

La demanda de la referencia acusa de inconstitucionales tres artículos de la Ley 1551 de 2012 (dos de ellos parcialmente). Frente a las dos primeras normas, los artículos 22 y 24 de la Ley, la demanda presenta cargos que hacen posible su estudio, en sede de constitucionalidad, por parte de la Sala Plena de esta Corporación. No ocurre lo mismo con relación al cargo presentado en contra de la tercera norma acusada de inconstitucional, a saber, el literal g del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

2.1. Tal como lo sostienen la Federación Colombiana de Municipios y los Ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público en sus intervenciones, el accionante acusa esta norma legal de inconstitucional, sobre la base de que tiene un significado y un alcance que en realidad no tiene. Es decir, la demanda

no se dirige contra una regla jurídica que contemple el texto legal acusado, sino contra una regla que, según la interpretación del demandante, se sigue del texto acusado.

2.2. El texto del artículo parcialmente acusado [literal g)] establece que una de las funciones que tendrá el Alcalde es la de '*incorporar*' dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que hubiese recibido el tesoro municipal (i) bien como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o (ii) de cooperación internacional. La norma establece que el Alcalde, además de '*incorporar*' dichos recursos deberá '*adelantar su respectiva ejecución*' advirtiendo expresamente que estos han de ser '[...] ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal'.

2.3. El demandante resalta que la Constitución establece categóricamente la siguiente prohibición: "[no] podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales municipales [...]" (art. 345, CP). A continuación, la demanda insiste una y otra vez en que una norma legal que permite al Alcalde hacer gastos sin que medie la decisión del Concejo distrital o municipal implica, por tanto, desconocer abierta y explícitamente la Constitución.

2.4. No obstante, lo que nunca hace el demandante es mostrar por qué la regla considerada inconstitucional se encuentra incluida dentro del texto legal acusado. En otras palabras, nunca muestra por qué la regla según la cual '*el Alcalde puede hacer gastos sin que medie la decisión del Concejo distrital o municipal*' esta contemplada dentro del texto que constituye el literal (g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. En la medida que el concepto '*incorporar dentro del presupuesto*' es diferente al concepto de '*hacer un gasto*', es preciso que la demanda hubiese indicado, en un primer momento, por qué la autorización para realizar la incorporación aludida, es igual a autorizar '*un gasto*', sin que haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas departamentales o los Concejos distritales o municipales. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la norma acusada no sólo no exceptúa la aplicación de ninguna regla de carácter presupuestal (sea esta constitucional, legal o de otro tipo), sino que expresamente advierte que los recursos que sean incorporados en ejercicio de esta facultad concedida al Alcalde, deberán ser '*ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal*'.

2.5. La jurisprudencia constitucional ha reiterado en muchas oportunidades que las razones que contenga una acción pública de inconstitucionalidad deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*,¹¹ precisando que "[...] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recalga sobre una proposición jurídica real y existente¹² 'y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita'.^{13, 14} En este caso, la regla según la cual los Alcaldes pueden hacer gasto público que no haya sido

decretado por el Congreso, las Asambleas o los Concejos, que sería claramente contraria a la Constitución, no se encuentra contenida expresamente en el texto legal acusado (art. 29, literal g, de la Ley 1551 de 2012). La demanda, adicionalmente, nunca da argumentos o razones que muestren por qué la regla acusada en cuestión (la autorización al Alcalde para incorporar por decreto los recursos allí señalados) implica, necesariamente, que se haya incluido también en el ordenamiento jurídico aquel contenido normativo que se reprocha por inconstitucional y que iría en contra del artículo 345 de la Constitución.

2.6. En conclusión, la Corte Constitucional se inhibirá de pronunciarse con relación al artículo 29, literal g, de la Ley 1551 de 2012, por cuanto no es cierto, esto es, no se dirige contra una regla jurídica contenida en un texto legal, sino contra una regla jurídica que depende de la lectura e interpretación que el demandante hace de dicho texto. A continuación, pasa la Sala a analizar los demás cargos presentados por la demanda.

3. Problemas jurídicos

La demanda presenta sendos cargos en contra de los artículos 22 y 24 de la Ley 1551 de 2012. En el primer caso se cuestiona que el legislador haya regulado un asunto desconociendo el procedimiento constitucional establecido para tal efecto. En el segundo, se cuestiona que se haya vuelto a crear dos instituciones que habían quedado proscritas del orden constitucional vigente. Concretamente, los problemas jurídicos planteados son las siguientes.

3.1. Con relación a la primera de las normas cuestionadas, el problema que la Corte debe absolver es el siguiente: ¿viola el Congreso de la República la reserva de la ley estatutaria (Arts. 152, CP), al establecer mediante ley ordinaria que los partidos que se declaren en oposición al Alcalde Municipal, tendrán participación en la vicepresidencia del Concejo Municipal (Art. 22, Ley 1551), teniendo en cuenta que la Constitución establece que el estatuto de la oposición, con los parámetros de participación de minorías en las mesas directivas, se reglamentará, íntegramente, por una ley estatutaria (art. 112, CP)?

3.2. Con relación a la segunda de las normas acusadas (el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012), la Sala advierte que hay dos problemas jurídicos diferentes que deben ser resueltos.

3.2.1. El primero de estos dos problemas se refiere a la prohibición de faltas temporales a personas elegidas popularmente para cuerpos colegiados así: ¿viola el Congreso de la República, en su calidad de legislador, la regla constitucional según la cual 'no habrá faltas temporales' en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP) -que el propio Congreso fijó previamente, en su calidad de constituyente derivado-, al establecer que los 'concejales' pueden solicitar 'Licencia Temporal no Remunerada' en el ejercicio de sus funciones, la cual, 'en ningún, caso podrá ser inferior a (3) meses' (artículo 24, Ley 1551 de 2012)?

3.2.2. El segundo de los problemas jurídicos, referente a la prohibición de reemplazos temporales, es el siguiente: ¿viola el Congreso de la República, en su calidad de legislador, la regla constitucional según la cual 'las faltas temporales no darán lugar a reemplazos' en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP) -que el propio Congreso fijó previamente, en su calidad de constituyente derivado-, al establecer que en los casos en los que sea concedida la licencia temporal no se permitirá el reemplazo con candidatos no elegidos, 'salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad' (artículo 24, Ley 1551 de 2012)?

3.3. En primer lugar la Sala abordará el problema jurídico presentado contra el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, para luego abordar los dos problemas jurídicos planteados con relación al artículo 24 de la misma ley.

4. Una norma cuyo objeto es asegurar el derecho de participación de los movimientos o partidos de oposición en las mesas directivas de los concejos no requiere ser aprobada como ley estatutaria

La respuesta al primer problema jurídico planteado por la demanda de la referencia es negativa. No incurrió el Congreso de la República en la violación alegada. Para explicarlo, la Sala hará referencia a los criterios jurisprudenciales para establecer cuándo el contenido de una norma es propio de ley estatutaria para, posteriormente mostrar por qué en el presente caso esto no ocurre.

4.1. Los criterios para identificar los contenidos de una ley estatutaria

4.1.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que es necesario armonizar el artículo 150 de la Constitución Política de 1991 con el artículo 152 de la misma. Esto es, el poder del legislador ordinario (las mayorías simples de una y otra cámara) debe ser armonizado con el poder del legislador estatutario (las mayorías absolutas de una y otra cámara, actuando en el tiempo restringido indicado por la Constitución). De lo contrario, una interpretación literal y amplia del artículo 152 sobre reserva de ley estatutaria podría vaciar las competencias del legislador ordinario, limitando así el principio democrático según el cual, en principio, la legislación es producto de la decisión de las mayorías. Al respecto, la Corte dijo lo siguiente en la sentencia C-756 de 2008 -en la cual retomó la jurisprudencia constitucional en la materia-:

"[...] la jurisprudencia constitucional ha manifestado¹⁵ que la correcta interpretación del artículo 152, literal a, de la Carta no puede obedecer a un criterio literal de la misma, sino que debe corresponder a una adecuada armonización con el artículo 150 superior. [...] a esa conclusión se llega [...] si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía o vaciaría el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto que es indudable que, directa o indirectamente, toda regulación se refiere a un derecho fundamental. Es evidente, por ejemplo, que los códigos regulan derechos fundamentales, tales como el debido proceso, el acceso a la justicia, el de defensa, el trabajo y la libertad, entre otros. De esta forma, la interpretación aislada del artículo 152, literal a) de la Carta que exija la reserva de ley estatutaria para la regulación de "derechos y deberes fundamentales de las personas" conduciría al absurdo de dejar sin sentido la facultad del legislador ordinario para expedir códigos contemplada en el artículo 150 de la Constitución. Por esta razón, la Corte ha concluido que no corresponde al legislador

estatutario regular el procedimiento para exigir la verdad, justicia y reparación de los derechos de las víctimas,¹⁶ ni la reglamentación de la investigación y juzgamiento en materia penal,¹⁷ ni la restricción del derecho a la circulación de vehículos en ciertas vías urbanas.^{18||19}

Para la jurisprudencia, la cuestión central que plantea la regulación de la ley estatutaria en cuanto a derechos fundamentales, es cómo preservar la separación de materias ordinarias y estatutarias e impedir que se restrinjan mínimos de protección de los derechos fundamentales, sin que se dé la deliberación el mayor consenso que este tipo de decisiones requieren.²⁰

4.1.2. En la aludida sentencia (C-756 de 2008) se recogieron los criterios jurisprudenciales para la identificación de un contenido estatutario en los siguientes términos,

"Así pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en qué casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber:

i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.

ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. [...].²¹ En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental,²² de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria.

iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada²³ y,

v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria²⁴. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario.²⁵ Al respecto, la Corte dijo que "*las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico*".²⁶ Pero, incluso, posteriormente, la Corte dijo que la reserva de ley estatutaria no sólo se referirá a aspectos estructurales del derecho fundamental, sino a elementos principales e importantes del mismo, así:

"[...] existe un principio general establecido en nuestra Constitución Política, según el cual aquellas leyes que traten sobre situaciones principales e importantes de los derechos fundamentales o sus mecanismos de protección deben ser tramitadas a través del procedimiento de una ley estatutaria. Es decir, se presenta una reserva de ley estatutaria. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el análisis de dicho principio no debe ser radical por cuanto dejaría vacía la competencia del legislador ordinario; quien en muchas ocasiones expide leyes que de una u otra manera vinculan tangencialmente derechos fundamentales, tratando situaciones no principales y menos importantes de este tipo de derechos".²⁷ " ".²⁸

4.1.3. Estos criterios de identificación de los contenidos normativos sometidos a reserva de ley estatutaria han sido retomados recientemente por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera,

"El primero [...] puede denominarse como el *criterio de la integralidad*. En estos términos, la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser "*integral, completa y sistemática*", que se haga de los derechos fundamentales. Este criterio fue expuesto en la Sentencia C-425 de 1994²⁹ y reiterado por pronunciamientos posteriores. [...]

[...] Un segundo criterio de interpretación restringida señala que debe tramitarse por Ley Estatutaria, aquellas iniciativas cuyo *objeto directo* sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular.³⁰ [...]

[...] Un tercer criterio [...] es el referente a que 'solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula <de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales>'³¹, siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.³² (Subrayas fuera del original)".³³

Finalmente, y como cuarto criterio se encuentra la afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental. Como se ha indicado la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de "todo evento ligado a los derechos fundamentales"³⁴ sino "solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales"³⁵, de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio. [...]

Ahora bien, para definir los *elementos estructurales esenciales*, la jurisprudencia constitucional se ha valido de la teoría del *núcleo esencial*. Según esta teoría los derechos fundamentales tienen (i) un núcleo o contenido básico que no puede ser limitado por las mayorías políticas ni desconocido en ningún caso, ni siquiera cuando un derecho fundamental colisiona con otro de la misma naturaleza o con otro principio constitucional, y (ii) un contenido adyacente objeto de regulación. [...].³⁶

Los criterios fueron finalmente resumidos por la Corte Constitucional en aquella oportunidad en los siguientes términos: "En 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 ayudan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.³⁷

En cuanto a este último criterio (las situaciones importantes de los derechos), es importante sea aplicado de forma estricta y rigurosa, pues un uso laxo o flexible respecto a qué puede ser considerado importante, implicaría que toda la legislación sobre menores fuera de carácter estatutario (las leyes de adopción, el código de la infancia, etc.) o la mayoría de las normas civiles acerca de la familia. El punto de partida de la jurisprudencia constitucional no se puede olvidar: una interpretación ampliada y general de la reserva de ley estatutaria, tiene el efecto perverso de reducir el ámbito de discusión democrática ordinaria. Tal lectura de la Constitución llevaría a que las leyes estatutarias no sean excepcionales, sino generales y rutinarias. En otras palabras, una interpretación ampliada y flexible de la reserva de ley estatutaria implicaría que éstas pasarían a ser las leyes ordinarias, mientras que las leyes ordinarias pasarían a ser extraordinarias, como esperó que fueran la leyes estatutarias el Constituyente de 1991.

A continuación, pasa la Sala Plena de esta Corporación a analizar la norma acusada y a establecer si a la luz de los criterios expuestos su contenido es propio de una ley estatutaria o no.

4.2. Reiteración de jurisprudencia; no todos los aspectos contenidos en el artículo 112 de la Constitución Política tienen que ser tramitados por Ley Estatutaria

Aunque la Corte Constitucional no se pronunció con relación a la constitucionalidad del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 en su versión inicial, antes de ser reformado por el Congreso mediante la Ley 1551 de 2012, si se ha pronunciado con ocasión de disposiciones que guardan ciertas similitudes. En la sentencia C-122 de 2011, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma del Reglamento del Congreso (Ley 5^a de 1992) que contempla la regla para la conformación de las mesas directivas de las comisiones permanentes del Congreso de la República (el parágrafo del artículo 40).³⁸ La demandante alegó dos cargos al respecto, el primero de ellos de carácter material y el segundo por vicios de procedimiento en su formación.³⁹

4.2.1. El primer cargo de la demanda, indicaba que la norma era contraria a la Constitución por permitir que minorías que no sean de oposición ocupen la Vicepresidencia de las Mesas Directivas de las Comisiones del Congreso de la República, pues, según el concepto del demandante, el artículo 112 de la Carta Política ordena que tal cargo sea ocupado por la oposición. La Sala Plena de la Corte Constitucional no aceptó el cargo presentado, pues consideró que las protecciones constitucionales a las minorías eran distinguibles de aquellas protecciones a los grupos políticos de oposición, puesto que el concepto de minoría política es más amplio que éste último (oposición). La Sala Plena de la Corte consideró que "[...] no se puede inferir que el derecho de participación en las mesas directivas del Congreso se dé únicamente para los partidos y movimientos políticos de oposición".⁴⁰

4.2.2. El segundo de los cargos consistió en señalar que el parágrafo del artículo 40 de la Ley 5^a de 1992 violó la reserva de ley estatutaria, al hacer parte de una ley que no había sido aprobada con ese especial procedimiento legislativo.⁴¹

Para la Sala Plena de la Corte este segundo argumento tampoco fue de recibo.

4.2.2.1. Primero, la Corte Constitucional indicó que "[...] no se puede establecer que el inciso tercero del artículo 112 de la CP tenga vinculación directa con el inciso segundo del mismo precepto [...]."⁴² Es decir, el mandato general que se encuentra al final del artículo 112 constitucional, según el cual el Congreso debe regular mediante ley estatutaria 'íntegramente' la materia, hace referencia al 'estatuto de la oposición' de forma completa, no a la participación de grupos minoritarios, de oposición o no, en las mesas directivas.

4.2.2.2. Segundo, la sentencia C-122 de 2011 advierte que, en cualquier caso, "[...] no se puede establecer que [...] todos los aspectos contenidos en dicho artículo [art. 112, CP] tengan que ser tramitados por Ley Estatutaria." Este es un aspecto central y definitivo que la Sala Plena de la Corporación resalta en esta ocasión. Si bien el estatuto de la oposición debe ser objeto de una ley estatutaria, no puede ser posible que cualquier norma que se ocupe de garantizar alguno de los aspectos de los que expresamente habla la disposición constitucional, necesariamente deba ser aprobada por la mayoría absoluta de ambas cámaras en los estrechos términos temporales de las leyes estatutarias. El que una norma tenga por objeto garantizar, en alguna forma a los grupos políticos de oposición, el acceso a la información y a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación social del Estado o del espectro electromagnético, por ejemplo, no implica necesariamente que su contenido deba hacer parte de la regulación integral del estatuto de la oposición, mediante una ley estatutaria. De la misma forma que no toda norma de la Ley 100 de 1993 que impacte el derecho a la salud debe ser objeto de regulación estatutaria, ni toda norma del código penal o del código penitenciario que impacten los contenidos del derecho de libertad debe hacer parte de una ley estatutaria, no es cierto que cualquier norma del ordenamiento jurídico que se ocupe e impacte el derecho fundamental a la oposición política deba estar incluida, necesariamente, en el estatuto de la oposición, aprobado mediante el procedimiento propio de ley estatutaria. Establecer si una norma debe ser o no objeto de una ley estatutaria depende de la aplicación de los criterios jurisprudenciales que se han acuñado en las soluciones de los diferentes casos, expuestos previamente. Así, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-122 de 2011, demostrar que una norma legal se refiere a un aspecto 'contenido en el artículo 112 CP' no implica demostrar que la norma legal 'tenga que ser tramitada por Ley Estatutaria'.

4.2.2.3. Además, en tercer lugar, se consideró que la elección de las mesas directivas de una corporación pública es un asunto que debe ser resuelto en las normas que se destinan para tal objeto; en este caso, una ley orgánica, como lo dispone la propia constitución. A su parecer, "[...]

*la elección de las mesas directivas de las Comisiones constitucionales permanentes y Comisiones legales no es un derecho de la oposición, que necesite ser regulado mediante Ley Estatutaria, sino una materia propia del ejercicio de la actividad legislativa, que debe ser regulado a través de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso.*⁴³

4.2.2.4. En cuarto lugar, la Corte Constitucional advirtió que en la actualidad el estatuto de la oposición se encuentra regulado por la Ley 130 de 1994. Las normas y los contenidos allí contemplados son, en el orden jurídico vigente, el estatuto de la oposición. Dijo la Corte,

"Por último se debe destacar que la Ley Estatutaria de Partidos y movimientos políticos - Ley 130 de 1994 - reglamentó en los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 los derechos de la oposición que se encuentran enumerados en el inciso primero del artículo 112 de la C.P.⁴⁴, cumpliendo de esta manera con el inciso final del mismo artículo que establece que una "ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia" y con el literal c) del artículo 152 que establece 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".⁴⁵ Sobre este punto hay que tener en cuenta que en la Sentencia C - 089 de 1994⁴⁶ que realizó el control automático de la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos⁴⁷, 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., y determinó que,

"El estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia y, justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y, de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia. Adicionalmente, desde el punto de vista formal, el artículo 152-c de la CP atribuye al Congreso una competencia unitaria en punto a "organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales".^{48"49}

4.2.3. Debe la Corte Constitucional advertir que el parágrafo del artículo 40 de la Ley 5^a de 1992 tiene varios puntos de relación con la norma que se analiza en la presente ocasión. Pero también es necesario precisar que existen diferencias entre esta y aquella, que deben ser anotadas. Así, por ejemplo, mientras que la primera de las normas se refiere al Congreso órgano legislativo de la República, con una especial regulación constitucional, la segunda hace referencia a los concejos municipales, instituciones de representación popular que hacen parte de la rama Ejecutiva del poder público. La norma de la Ley 5^a de 1992 contempla el acceso a la participación en la creación misma de la ley, fuente primigenia de derecho en nuestro orden jurídico. No obstante, es una decisión judicial que es relevante para resolver la cuestión que se ha sometido a consideración de esta Sala.

A continuación pasa la Sala a analizar la constitucionalidad de la norma acusada por la demanda de la referencia.

4.3. El artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 no viola la reserva constitucional de ley estatutaria

4.2.1. El artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 reformó el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, 'por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios'. El artículo en cuestión, en su versión original era el siguiente,

"Artículo 28.- Mesas Directivas. La Mesa Directiva de los Concejos se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año.

Las minorías tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo, a través del partido o movimiento político mayoritario entre las minorías."

La modificación consistió, en reemplazar el segundo inciso citado por el siguiente: "El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo."

4.2.2. En otras palabras, mientras que la versión original la participación en la primera vicepresidencia del Concejo, correspondía al partido o movimiento político mayoritario entre las minorías. En la nueva versión, tal participación se otorga al partido o los partidos que se declaren en oposición al alcalde.

4.2.3. Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, es claro que la norma legal acusada hace parte de los contenidos normativos que forman parte del artículo 112 constitucional, pero, como se indicó, *no todos los aspectos contenidos en dicho artículo tienen que ser tramitados por Ley Estatutaria*.⁵⁰ Adicionalmente, advierte la Sala que el contenido normativo aludido (sobre la conformación de mesas directivas) se encuentra en el segundo inciso del artículo 112 constitucional y no en el tercero, que ordena la expedición de la ley estatutaria. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que como lo advirtió la sentencia C-122 de 2011, "[...] no se puede establecer que el inciso tercero del artículo 112 de la CP tenga vinculación directa con el inciso segundo del mismo precepto [...]".

4.2.4. Por lo tanto, para poder establecer si el contenido del artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 debe ser tramitado o no mediante una ley estatutaria, deben considerarse los criterios jurisprudenciales antes expuestos.

4.2.4.1. El primer criterio de identificación jurisprudencial no se aplica. Ni el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, ni el resto de la ley tienen por objeto regular de manera íntegra los derechos de la oposición política o de las minorías políticas. Se trata únicamente de la modificación de la norma que, desde 1994, establece el régimen municipal y, dentro de este, la conformación de los concejos municipales y de las mesas directivas de los mismos. No es una norma que se ocupe de definir los conceptos o los contenidos básicos de los derechos políticos de la oposición. El artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 no pretende hacer una regulación completa, integral o estructural de los derechos aludidos.

Este primer criterio de identificación del contenido de una ley estatutaria es determinante en la presente ocasión, por cuanto, el texto

constitucional exige expresamente en esta ocasión que la regulación estatutaria se refiera al estatuto de la oposición ‘íntegramente’.

4.2.4.2. El segundo criterio de identificación de un contenido normativo propio de una ley estatutaria tampoco se verifica en el presente caso. La norma acusada tampoco establece cuáles son los elementos estructurales del derecho político de la oposición. No se define qué es oposición, ni alguno de los conceptos principales de la materia, ni se definen los contenidos propios de los derechos de la oposición. La norma no se ocupa de establecer la dimensión de las garantías para la oposición, ni determina los ámbitos de protección que expresamente la Constitución le reconoce a la oposición. De hecho, su contenido ni siquiera tiene que ver con lo que habla la Constitución, es decir el acceso a la información, la solicitud de documentos o el acceso a los medios de comunicación (inc. 1º, art. 112, CP). Los contenidos de este inciso, de acuerdo con la jurisprudencia, son los que están expresamente relacionados con el inciso tercero y la exigencia de la regulación integral del estatuto de la oposición (C-122 de 2011).

4.2.4.3. Tampoco se establecen límites, restricciones, excepciones o prohibiciones que afecten el núcleo de algún derecho fundamental. No se imponen restricciones al ejercicio de los derechos de la oposición, ni se le priva de alguna garantía que antes tenía. Por el contrario, la norma tiene un impacto positivo sobre los derechos de la oposición. Tal como lo indicó la Corte Constitucional en su sentencia C-122 de 2011 la protección del inciso segundo del artículo 112 de la Constitución es para las minorías políticas en general, no necesariamente sólo para las minorías políticas que se declaren en oposición. Sin embargo, en aquella oportunidad la Corte sostuvo que: “*no obstante lo anterior y teniendo en cuenta que los partidos políticos de oposición pueden ser en determinadas ocasiones los más vulnerables, se hace un llamado al Congreso para que cuando ocurra esta situación se de participación en las mesas directivas a estas agrupaciones en consonancia con los principios de pluralismo político y representatividad*”. El artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 representa una protección de los derechos de las minorías políticas en oposición dentro de las mesas directivas de los concejos municipales, al modificarse la norma del régimen municipal correspondiente a la regulación de las mesas directivas de tales instituciones. La norma se refiere únicamente a una dimensión del ejercicio de los derechos políticos de la oposición. No se ocupa de todos los derechos posibles que puede tener la oposición. Y al derecho de la oposición al cual se refiere -la participación en las mesas directivas en los cuerpos colegiados-, no se hace referencia de forma general y amplia. La norma no se ocupa de regular este derecho ni en sus elementos estructurales, ni en sus elementos adjetivos de manera general. La norma legal acusada sólo hace referencia al ejercicio de este derecho por parte de la oposición, en el ámbito de los concejos municipales. No de cualquier cuerpo colegiado.

4.2.4.4. La norma tampoco pretende establecer la estructura general del derecho fundamental a la oposición política ni de sus principios reguladores. De hecho, como se dijo previamente, ni se define qué es oposición, ni se establece un solo principio jurídico al respecto. El texto de la norma tan sólo busca ajustar una norma preexistente, sobre la regulación de las mesas directivas de los concejos municipales, para asegurarles una protección, que si bien la jurisprudencia constitucional ha invocado en nombre del pluralismo y la diversidad política, el texto constitucional sólo ha reconocido expresamente a las minorías políticas, con independencia a si se declaran o no en oposición.

4.2.4.5. Finalmente, en quinto lugar, debe decir la Sala que la norma tampoco contempla la regulación de un aspecto central y determinante del ámbito de protección de un derecho fundamental. Si bien la participación de la oposición en las mesas directivas de un cuerpo colegiado es un espacio de participación importante, en el cual se puede hacer un freno y un contrapeso a las mayorías políticas, no es uno de aquellos espacios reservados constitucionalmente a la oposición política. Como lo indicó la sentencia C-122 de 2011, se insiste, tales contenidos se encuentran expresamente consignados en el primer inciso del artículo 112 de la Constitución (lo referente al acceso a la información, a la solicitud de documentos o al acceso a los medios de comunicación). La participación en las mesas directivas es un derecho expresamente contemplado a los partidos y a los movimientos minoritarios que, de acuerdo con la Corte, son dos categorías diferentes.

4.2.5. En conclusión, a la luz de los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para identificar una norma cuyo contenido es propio de ley estatutaria, el Congreso de la República no viola la reserva de la ley estatutaria (Arts. 152, CP), al establecer mediante ley ordinaria el derecho de los partidos que se declaren en oposición al Alcalde Municipal, a participar en la primera vicepresidencia del Concejo Municipal (Art. 22, Ley 1551).

4.2.6. Teniendo en cuenta que algunos de los intervenientes señalaron que el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 recortó los derechos de las minorías políticas, en tanto sólo se hace referencia al o los partidos de oposición, es preciso que la Corte Constitucional haga la siguiente aclaración. Es cierto que el concepto de ‘minoría política’ no se incluye en la nueva versión del segundo inciso del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 (según la modificación que se analiza). Sin embargo, se debe tener en cuenta que el inciso segundo del artículo 112 de la Constitución Política establece que los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación. Es claro que el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, incluso en su nueva versión, debe ser aplicado en concordancia con el 112 constitucional. En tal medida, las minorías no han perdido su derecho de participación política en las mesas directivas de los concejos municipales.

A continuación pasa la Sala a analizar los cargos formulados en contra del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012.

5. La licencia temporal no remunerada para concejales y el reemplazo de las mujeres en licencia de maternidad (art. 24, Ley 1551 de 2012) frente al régimen constitucional de reemplazos en corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP).

Para analizar estas cuestiones la Sala seguirá el siguiente orden. En primer lugar hará referencia a la prohibición constitucional a las suplencias y su evolución. Después, analizará el alcance y los elementos básicos del régimen constitucional vigente acerca de suplencias y reemplazos en corporaciones públicas de elección popular. En tercero y cuarto lugar se analizarán, respectivamente, los dos problemas jurídicos planteados por la demanda con relación al artículo 24 de la Ley 1551 de 2012. Finalmente, en quinto lugar, la Sala indicará cuál es la decisión a tomar en el

presente caso.

5.1. La prohibición constitucional a las suplencias y su evolución

El artículo 134 de la Constitución Política es una de esas normas constitucionales que ha sufrido cambios estructurales con el paso de los años, debido a una serie de reformas sucesivas que se han venido dando.

5.1.1. Originalmente, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó una norma muy diferente a la que actualmente está en vigencia. El artículo 134 de la Constitución era un breve artículo, que constaba de un solo inciso. "Las vacancias por faltas absolutas de los congresistas serán suplidas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente". De esta manera el constitucionalismo colombiano enfrentaba los problemas generados por la figura de las suplencias contemplada bajo la Constitución de 1886.⁵¹ Ahora, el reemplazo sólo se daría en casos de faltas absolutas únicamente, no temporales. Así lo indicó la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de una norma del Reglamento del Congreso de la República (Ley 5^a de 1992);

"Con anterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991, las faltas absolutas o temporales de los Congresistas eran llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral (C.N. de 1.886, artículos 93 y 99). || La figura de las "Suplencias" generó en el país durante el transcurso de los últimos años constantes críticas por parte de los distintos sectores sociales y políticos, lo que llevó a que el constituyente de 1991 al consagrarse un nuevo modelo de ordenamiento constitucional, ajustado a los cambios políticos, sociales y económicos y a las necesidades que reclamaba el pueblo colombiano, reestructurara entre otros al Congreso de la República, que a juicio del país exigía una revisión de fondo en varias de sus principales instituciones, entre ellas la de las suplencias, sistema hasta ese momento vigente para la sustitución de sus miembros. Por lo tanto, con esas consideraciones procedió a eliminar esa figura y a establecer un nuevo mecanismo de reemplazo para los casos de faltas absolutas, por parte de quienes accedían al Senado y a la Cámara de Representantes, cual es el hoy contemplado en el artículo 134 de la Carta Política.

En los debates que se realizaron en la Asamblea Nacional Constituyente en torno al tema de la eliminación de las suplencias, se dijo en la sesión plenaria de mayo 14 de 1991, al considerar el asunto en primer debate, que:

'Se propone eliminar el concepto de falta temporal por enfermedad comprobada, fundamentándose en que generalmente lo que ocurre es que el congresista va a la entidad de previsión social y se hace incapacitar por dos o tres meses. Con ello lo que se busca es que al retirarse el titular a gozar de su incapacidad, pueda remplazarlo el suplente respectivo.'

De esta forma se cumple el compromiso político que adquirió el titular con el suplente al momento de la inscripción y elección respectiva.

Se busca eliminar del funcionamiento del Congreso, ciertas costumbres deshonestas que traen más costos a la administración, ya que con estas situaciones hay un doble pago: gana el principal, el cual sigue percibiendo su salario ante la incapacidad médica decretada, y gana el suplente porque está asumiendo las funciones del cargo, y asistiendo a las sesiones de la Corporación.

Por estas razones se concluye que incluir la falta temporal, generada por incapacidad a causa de enfermedad como causal que dé lugar a la suplencia, es burlar el sistema de los no suplentes'.

Fue así como prosperó entonces, en la Asamblea Nacional Constituyente la tesis de suprimir la figura de las suplencias, y remplazarla por la de las vacancias, la cual se consagró en la Constitución de 1991 en dos de sus disposiciones: artículos 134 y 261; señalando en ellas la forma de llenar las faltas absolutas en los cargos de elección popular en corporaciones públicas.⁵²

En la sentencia C-532 de 1993 la Corte decidió que el Congreso no violaba la Constitución al establecer los casos en que procedía la falta absoluta de un congresista y, en consecuencia, su reemplazo.⁵³

La tajante prohibición constitucional de las suplencias, se había adoptado no solamente para el Congreso de la República, sino también para las demás corporaciones de elección popular en Colombia. El artículo 261 de la Constitución, que hace parte de las reglas sobre el sufragio y las elecciones (Título IX), fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en los siguientes términos: "Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente."

5.1.2. Al finalizar 1993 (15 de diciembre), año y medio después de expedida la Carta Política, el texto constitucional del artículo 134 fue reformado en dos sentidos. La solución de remplazar al ausente con el siguiente candidato no electo de la misma lista electoral se extendió (i) a las faltas temporales de los congresistas, además de sus faltas absolutas, y (ii) a los demás miembros de corporaciones de elección popular del Estado. El texto, luego del Acto Legislativo 03 de 1993 quedó así: "Las faltas absolutas o temporales de los Miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral."

El Acto Legislativo 3 de 1993 se ocupó de dos artículos constitucionales. Además del artículo 134, se reformó el artículo 261. En este caso la modificación fue sin duda mayor. Además de establecer suplencias para las faltas temporales, y no sólo de las faltas absolutas, al igual que se hizo con el artículo 134, en este (i) se definió qué se ha de entender por faltas absolutas y temporales, incluyendo dentro de estas últimas, entre otras, las siguientes: la licencia sin remuneración; la licencia por incapacidad certificada por médico oficial; la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor; (ii) se estableció que una licencia sin remuneración no podía ser inferior a tres meses; y (iii) se otorgó la competencia a la mesa directiva de la corporación respectiva, para aprobar las incapacidades, calamidades domésticas y licencias no remuneradas.⁵⁴

Con base en esta nueva versión de la norma, la jurisprudencia constitucional ha tomado decisiones en el pasado. Por ejemplo, se consideró que era inconstitucional, por violación a la igualdad, darle beneficios como seguro de vida y de salud a quienes remplazaban un concejal en razón a una falta absoluta y no a las personas que lo hacen en razón a una falta temporal.⁵⁵

5.1.4. En el contexto de reformas políticas se intentó modificar nuevamente las reglas constitucionales sobre reemplazos en las corporaciones de elección popular. Así ocurrió, por ejemplo, con el referendo que se celebró en el año 2003. La tercera pregunta del referendo, que no fue aprobada, justamente reformaba el artículo 134 y derogaba el 261.⁵⁶

5.1.5. Las propuestas fallidas del referendo del 2003 finalmente fueron impulsadas el 14 de julio de 2009, cuando el Congreso de la República expidió una reforma política a la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, que modificó, entre otros, los artículos 134 y 261. Las versiones que fueron aprobadas mediante esta reforma, son los textos constitucionales vigentes en la actualidad.

5.1.5.1. El objetivo de la reforma política (Acto Legislativo 01 de 2009) fue triple.⁵⁷ Por un lado, adoptar medidas para mejorar la transparencia electoral. Por otro, establecer un régimen más adecuado y efectivo de responsabilidad política, individual y colectiva, para el ejercicio de cargos de elección popular. Finalmente, el tercer y último objetivo, fue hacer más transparentes las relaciones entre las ramas del poder público.⁵⁸ Este segundo objetivo (mejorar las reglas de responsabilidad política individual y colectiva), se buscó mediante la reforma de seis aspectos diferentes. A saber: (1) el régimen de responsabilidad de los partidos políticos y mecanismos para evitar la influencia de asociaciones ilícitas en la política; (2) la doble militancia; (3) el régimen de suplencias; (4) las consultas interpartidistas; (5) el género y participación política; y (6) el voto en blanco.

5.1.5.2. La exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo aclaró el propósito que se buscaba en materia del tercero de estos ámbitos de reforma, el régimen de suplencias, en los siguientes términos,

"c) El régimen de suplencias

Dentro de la filosofía del referendo votado en el año 2003, en el cual se sometía a la aprobación de los colombianos que los miembros de las corporaciones públicas no tendrían suplentes, se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de las elecciones de 2010, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La vacancia por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura. La renuncia no sería justificada cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista. Se eliminan las faltas temporales.

La alegación de incapacidades no justificadas o cualquier acuerdo que se haga con intención, o que produzca como efecto la renuncia del titular a su curul para abrirle camino a quien haya de sustituirlo, será causal de pérdida de investidura para las partes involucradas.

Finalmente, con el espíritu de proteger y defender la representación política, si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocaría a elecciones para llenar las plazas vacantes".⁵⁹

5.1.5.3. La modificación originalmente propuesta por el Gobierno al artículo 134 de la Constitución,⁶⁰ fue presentada en primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con algunos cambios, entre otras razones, porque se habían acumulado varios proyectos sobre la misma cuestión para ser tramitados conjuntamente.⁶¹ El texto fue presentado en segundo debate a la plenaria del Senado, tal como había sido aprobado por la Comisión,⁶² advirtiendo las modificaciones propuestas.⁶³ La ponencia conjunta, presentada para el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, se justificó en los mismos términos que lo había hecho la exposición de motivos y las ponencias para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes.⁶⁴ No obstante, se propuso incluir un nuevo inciso tercero con el propósito de evitar que la reforma afectara el correcto funcionamiento y desarrollo de la corporación de elección popular respectiva, al impedir y dificultar la conformación del quórum.⁶⁵ La Comisión Primera del Senado aprobó el texto con este nuevo inciso tercero y así lo propuso a la Plenaria del Senado de la República.⁶⁶ Finalmente, se conciliaron los textos aprobados por ambas cámaras, para darle trámite a los otros cuatro debates que debía surtir el proyecto, por tratarse de una reforma constitucional.⁶⁷

El texto presentado a la Comisión de la Cámara de Representantes para el quinto debate (el primero de la segunda vuelta) se defendió y justificó como se había hecho hasta el momento, sugiriendo introducir, por coherencia, unas pequeñas modificaciones al texto aprobado en primera vuelta.⁶⁸ La norma propuesta se aprobó en los mismos términos por la Plenaria de la Cámara.⁶⁹ Luego, la Comisión Primera del Senado aprobó el texto de reforma al artículo 134 de la Constitución, introduciéndole varias modificaciones, que lo aproximan al texto actualmente en vigencia.⁷⁰ La Plenaria del Senado, en su último debate, mantuvo el texto aprobado en la Comisión, que, finalmente, sería el texto conciliado en la Comisión constituida para el efecto y aprobado por ambas plenarias. El texto actualmente vigente del artículo 134 constitucional, es pues, el dispuesto por el artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2009.⁷¹

5.1.5.4. La reforma política implementada mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 modificó también el artículo 261 de la Carta. En este caso, el texto fue igual al propuesto originalmente, salvo por la aclaración final sobre el tipo de listas, que tan sólo aclara el sentido original propuesto, sin alterarlo. A saber: '*Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente*'.⁷²

5.2. Elementos básicos de la prohibición general de suplencias y del régimen constitucional de reemplazos en corporaciones de elección popular

El artículo 134 constitucional, sobre el régimen de reemplazos de los congresistas y miembros de corporaciones públicas de elección popular, consta de seis incisos y un parágrafo transitorio. El primero y el segundo se ocupan de establecer la prohibición general de suplencias, cuándo hay lugar a reemplazos y cuál es el criterio para determinar quién es la persona que deberá ser nombrada a título de reemplazo.

5.2.1. En primer lugar, la Sala resalta el mandato claro y firme con el cual inicia el texto de la norma: '*Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes*'. Se trata de una conquista constitucional. Luego de años de intentos fallidos de reformas al respecto, se logró establecer de forma expresa y clara que la figura de las 'suplencias', objeto de cuestionamiento en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, quedaba finalmente proscrita. Es una de aquellas reformas que se han hecho a la Constitución Política, pero no en contra de ella, sino de acuerdo con su espíritu y sus propósitos originales. La reforma política de 2009 busca los mismos objetivos que pretendió el constituyente: mejorar la calidad de la política, hacerla transparente y responsable, para mejorar así el ejercicio del poder público y lograr que los objetivos propios de un estado social y democrático de derecho se cumplan.

Sin embargo, el texto reconoce que existen algunos casos en los cuales la ausencia definitiva de una persona que sea miembro de una corporación pública de elección popular, justifica el reemplazo para que la fuerza política del respectivo partido o movimiento no se vean afectados y con ello, los derechos políticos de quienes hubiesen sido sus electores. Los seis casos contemplados por la Constitución son los siguientes: (i) muerte, (ii) incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, (iii) declaración de nulidad de la elección, (iv) renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, (v) cuando la persona decida presentarse por un partido distinto según las reglas para el efecto (*Parágrafo Transitorio 1º* del artículo 107 de la Constitución Política) y (vi) por sanción disciplinaria de destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento, siempre y cuando no se trate de los casos expresamente excluidos. Esto es: haber recibido alguna de las medidas señaladas, por delitos relacionados '*con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad*'.

5.2.2. El segundo inciso de la norma, establece el criterio para identificar cuál es la persona a la que le corresponde reemplazar a otra en el caso en el que corresponda. A saber: la persona que (i) haya sido candidata, (ii) no haya sido elegida y (iii) que le siga en forma '*sucesiva y descendente*' en la misma lista electoral, según el orden de inscripción o votación obtenida, según se trate de una lista abierta o cerrada.⁷³

5.2.3. Con el objeto de lograr los objetivos de responsabilidad política individual y colectiva, la Constitución aclara en el tercer inciso del artículo (134, CP) que la prohibición de que una persona sea remplazada en una corporación de elección pública por haber incurrido en alguna de las conductas delictivas indicadas (*delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad*.), se aplica desde antes de la condena. No se requiere que exista una sentencia definitiva para que este control a la política pueda ser implementado. La imposibilidad del reemplazo se da '*a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vincule formalmente*'. Que al final del proceso se dé o no una sentencia condenatoria, resolverá finalmente la situación jurídica, pues de acuerdo con la Constitución, el efecto de esa sentencia será '*la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública*'.

La regla se refuerza en el cuarto inciso, al indicar que el reemplazo tampoco tendrá lugar si la persona renuncia a su cargo '*cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos, cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad*'. No habrá remplazo en estos casos (*no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista*) y además generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil.

5.2.4. El cuarto inciso del artículo 134 constitucional resuelve de forma categórica una segunda cuestión a saber: '*no habrá faltas temporales*'. Se trata de una regla amplia y general que sólo cuenta con una excepción: (i) cuando las mujeres deban ausentarse (ii) por razón de licencia de maternidad.

La disposición constitucional aclara, en segundo lugar, que '*las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*'. Sin establecer excepciones o matices, esta segunda regla impide que se den remplazos ante ausencias de carácter temporal. En otras palabras. El mensaje de la Constitución es sencillo: las faltas temporales en las corporaciones públicas de elección popular son excepcionales (caso de licencia de maternidad); y si se dan, en cualquier caso, no dan lugar a que la persona ausente sea reemplazada.⁷⁴

5.2.5. El quinto inciso del artículo 134 constitucional, contempla la regla introducida por el Congreso de la República para que la ausencia de personas que no pueden ser reemplazadas, de acuerdo a las reglas de control y responsabilidad política a las que se ha hecho referencia, llegaran a impactar de tal forma el desarrollo de la Corporación Pública respectiva, que no se pudiera conformar quórum para deliberar y, peor aún, para poder tomar decisiones.

Se trata de una norma producto de la realidad que la sociedad y que buena parte de la institucionalidad han tenido que enfrentar en democracia. Es tan alto el número de congresistas vinculados a prácticas relacionadas con las conductas descritas en el artículo 134 constitucional, que la posibilidad de que el Congreso de la República pudiese dejar de funcionar, debido al alto número de ausencias que no dan lugar a reemplazos, dejó de ser una mera hipótesis, para convertirse en una realidad. Se trata de una posibilidad que existe y que debe poder ser enfrentada constitucionalmente. La respuesta que dio el Congreso fue indicar que '*para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas*', precisamente '*cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública*'.

5.2.6. El sexto y último inciso se ocupa del mismo asunto que el inciso anterior, pero estableciendo la solución para cuando el caso se torna extremo. Es decir. De acuerdo con la regla del inciso quinto, la conformación del quórum tendrá como número de miembros a la totalidad, excluyendo las curules que no pueden ser reemplazadas. Pero, ¿qué ocurre si el número de personas ausentes y sin posibilidad de ser reemplazadas es tan alto que se afecta la posibilidad misma de que haya representación política y una adecuada deliberación? La Constitución da la respuesta en este inciso final. Cuando el número de ausentes '*por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo*' sea tal que queden reducidos a la mitad o menos los miembros del cuerpo colegiado elegidos por una misma circunscripción electoral, '*el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período*'.

5.2.7. Por último, el artículo 134 contempla un parágrafo transitorio con relación a la aplicación en el tiempo de las reglas de reemplazos fijadas. Se indica que el régimen de reemplazos establecido en el artículo se aplica '*a las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del [...] acto legislativo*'. Resalta la Sala que la norma se refiere a las investigaciones judiciales, no lo hace, por ejemplo a los procesos formalmente iniciados o a las medidas de aseguramiento que haya podido adoptar.

5.2.8. El artículo 261 de la Constitución Política, como se estableció desde la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo, se reformó para adecuarlo con la modificación introducida al régimen de reemplazos. Así, la nueva versión de la norma evidencia la clara y expresa voluntad que tuvo el constituyente derivado: acabar con las suplencias; con las faltas temporales, a excepción de la licencia de maternidad para mujeres, y con los remplazos, salvo para aquellos casos de faltas absolutas, no temporales, específicamente contemplados en el artículo 134.⁷⁵

Visto el desarrollo y el estado actual de la regulación constitucional acerca de los reemplazos de personas que sean miembros de corporaciones públicas de elección popular, pasa la Corte Constitucional a resolver los dos problemas jurídicos planteados por la demanda de la referencia.

5.3. La restricción a las faltas temporales debe ser interpretada de forma armónica y razonable

5.3.1. Como se indicó previamente, el mensaje de la Constitución en cuanto a las faltas temporales en las corporaciones públicas de elección popular es claro: en principio estas no tienen lugar, son excepcionales; y, en cualquier caso, no dan lugar a que la persona ausente sea reemplazada.

5.3.2. En el texto de la norma constitucional, la categórica expresión según la cual no habrá falta temporal, es matizada inmediatamente por una excepción, la licencia de maternidad. La pregunta que surge, por tanto, es si la única excepción que existe es esa o si bajo el orden constitucional vigente podrían existir otros casos.

5.3.3. La cuestión fue objeto de una consulta por parte del Ministerio del Interior a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a propósito de una situación concreta. A saber: "*una concejal que no ha podido asistir a las sesiones del concejo municipal por una enfermedad que se lo impide*" lo cual, indicó el Ministerio "*ha generado diversas inquietudes sobre su situación jurídica y la posibilidad de que se encuentre en una causal de pérdida de investidura [...]*". En otros términos, ¿es la licencia de maternidad la única excepción constitucional a las faltas temporales en cuerpos colegiados?

La respuesta dada a la consulta con respecto a este punto específico, es compartida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.⁷⁶ En un estado social y democrático de derecho, respetuoso de la dignidad humana de toda persona y todo núcleo familiar, no puede, por ejemplo, entenderse que un concejal debe perder su investidura por haber dejado de asistir a las sesiones, debido a estar padeciendo una enfermedad. Al respecto, dijo la Sala de Consulta que "[...] si el servidor público se ausenta de la función pública por incapacidad física transitoria (que según al ley debe ser certificada por una entidad de salud) o por causa de una situación forzada e involuntaria (como sería una desaparición o un secuestro), la imposición de una sanción de pérdida de investidura por inasistencia resultaría claramente injustificada y desproporcionada".⁷⁷ Estos son dos claros ejemplos en los cuales la excepcionalidad de la licencia de maternidad, como causal de falta temporal en un cuerpo colegiado, tiene unos fundamentos que permiten tratar análogamente los casos. De lo contrario, como indica el concepto del Consejo de Estado, la aplicación ciega de la prohibición constitucional podría llevar a "*problemas constitucionales al entrar en conflicto con derechos y garantías de los afectados como el debido proceso, la buena fe, la proporcionalidad, la regla de no estar obligado a lo imposible, etc.*"⁷⁸

En otras palabras, la prohibición constitucional introducida en 2009 -a saber, faltar temporalmente- no puede ser leída como una derogación de derechos constitucionales y garantías fundamentales que toda persona tiene, en tanto ser humano digno, bajo el orden constitucional vigente.

5.3.4. Teniendo en cuenta que la Sala Plena ha hecho referencia a la respuesta a la consulta formulada al Consejo de Estado por el Ministerio del Interior, con relación a las faltas temporales de los concejales, es preciso indicar un aspecto de interpretación sobre la Constitución del cual la Corte Constitucional se aparta.

Según el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el propósito de la norma no era eliminar las faltas temporales, sino evitar el reemplazo, cuando estas tienen lugar. Textualmente dice: "[...] la reforma no elimina las faltas temporales como figura jurídica que ampara en ciertos casos la ausencia transitoria de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, sino el hecho de que su efecto jurídico sea el reemplazo del elegido, pues ello había permitido deformar la finalidad de la norma y defraudar la voluntad popular mediante acuerdos para compartir y sucederse en la respectiva curul; así, las faltas temporales subsisten como causas justificantes de la ausencia transitoria de un miembro de una corporación de elección popular en los casos en que lo determine la ley, aunque en adelante no generarán como efecto jurídico la designación de reemplazos. || Así, en relación particular con la pregunta 10 de la consulta, que parte del supuesto de que con la eliminación de las faltas temporales la reforma constitucional impediría conceder licencias a los concejales en los términos del artículo 52-1 de la Ley 136 de 1994 antes citado, es evidente que ese no fue el propósito del Acto Legislativo 1 de 2009, pues como se observa de las citas anteriores, tales licencias se podrán otorgar de acuerdo con la ley, sólo que a partir del cambio constitucional no darán lugar a reemplazos. [...]"

La Corte Constitucional acepta que (i) la regla de prohibición de los reemplazos tiene un carácter categórico que la prohibición de las faltas temporales no tiene y (ii) las faltas temporales no son una institución jurídica que haya desaparecido completamente del orden constitucional vigente. No obstante, ello no puede llevar a concluir que no se modificó el régimen de faltas temporales con la reforma constitucional de 2009, llegando a considerar que las mismas reglas que se ocupaban de las faltas temporales en el pasado, pueden seguir rigiendo bajo la nueva normatividad como si nada hubiese cambiado. La interpretación de la Constitución goza de un margen de flexibilidad. Pero esta no puede llegar a desconocer la existencia de cierta parte del texto, o a privarlo de su eventual sentido en las prácticas lingüísticas ordinarias.

La Corte Constitucional reitera la precisión que mostró previamente, al interpretar el artículo 134 constitucional, a saber: las faltas temporales no quedaron excluidas por completo de los cuerpos colegiados bajo el orden constitucional vigente, pero, en principio se encuentran prohibidas; son excepcionales. La interpretación que se dé al artículo 134 no puede desconocer esa fuerza normativa que surge tanto del texto constitucional, como de la historia misma de la reforma (que se remonta a finales de la década de los años noventas, como se mostró en la reconstrucción detallada de la evolución de la norma constitucional).

5.3.5. En conclusión, los reemplazos para las faltas temporales en los cuerpos colegiados de elección popular están categóricamente prohibidos por la Constitución (art. 134), pero en cuanto a las faltas temporales, aunque en principio no debe haber, excepcionalmente pueden presentarse.

5.4. La creación de la licencia temporal no remunerada para concejales viola la prohibición constitucional de autorizar faltas temporales a los miembros de corporaciones públicas de elección popular

5.4.1. El primero de los problemas jurídicos planteados con relación al artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, busca precisar si la consagración legal de la licencia temporal no remunerada para concejales viola la prohibición de autorizar faltas temporales a los miembros de corporaciones públicas de elección popular.⁷⁹ Como se indicó, constatar la existencia de la prohibición constitucional no es razón suficiente para concluir que la ley es inexistente, por cuanto, si bien son excepcionales, las faltas temporales no desaparecieron de forma absoluta.

5.4.2. La cuestión que debe determinar la Corte Constitucional, por tanto, es si la falta temporal no remunerada contemplada en el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, es de aquellas disposiciones normativas que consagran una excepción constitucional a la prohibición general de faltas temporales en los cuerpos colegiados de elección popular.

5.4.3. Para la Sala Plena de la Corte la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Si se tiene en cuenta el texto constitucional de los artículos 134 y 261, por una parte, y el texto de la ley acusada, por otra, es necesario concluir que la licencia temporal no remunerada que contempla la norma legal acusada es inconstitucional. Esto es, que se trata de una de aquellas faltas que específicamente pretendió evitar el Constituyente y que por tanto, no se puede entender como uno de aquellos casos excepcionales.

5.4.3.1. En primer lugar, debe advertir la Sala que en el presente caso la licencia no busca atender una situación de urgencia, de gravedad o, simplemente que suponga la protección de algún derecho fundamental. La causal no supone que la persona que la solicite se encuentre en una situación de urgencia de salud o una calamidad familiar o social, por ejemplo. No se trata de una disposición, por tanto, que trate de evitar a los concejales asumir una carga irrazonable o desproporcionada, constitucionalmente.

La norma acusada contempla una licencia abierta y libre. No busca atender una situación determinada. La norma carece de finalidad alguna. Ni siquiera se exige que la licencia solicitada tenga relación con el cargo que se desempeña o con las funciones políticas que se ejercen. Es una carta abierta que se contraviene con la decisión constitucional de que las faltas temporales sean excepcionales, no la regla.

5.4.3.2. La licencia temporal no remunerada contemplada en la norma acusada, que se encontraba en el artículo 261, fue derogada expresamente por el Congreso de la República, con el propósito de hacer concordante esta norma con la nueva redacción del artículo 134 constitucional.

En 1991 el texto constitucional del artículo 134 se ocupaba, simplemente, de establecer la regla para suplir las vacancias por faltas absolutas de los Congresistas.⁸⁰ Posteriormente, en 1993, como se dijo previamente, el artículo 134 se extendió a todas las corporaciones públicas, no sólo al Congreso de la República y, además, no sólo para suplir faltas absolutas sino temporales.⁸¹ Sólo hasta el año 2009 el Congreso, en su calidad de constituyente, resolvió incluir un contenido normativo nuevo al artículo 134 que antes no existía, a saber, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo, 'no habrá faltas temporales'.

Por tanto, la modificación del artículo 261 en su nueva versión, no sólo tenía que ajustarse al hecho de que ahora no hay reemplazos a las faltas temporales, sino al hecho de que ahora, en principio, no hay faltas temporales. Son de carácter excepcional, como la licencia de maternidad, y no de carácter general, como lo es una licencia no remunerada, que se puede solicitar por cualquier razón sin restricción alguna.

5.4.3.3. La licencia sin remuneración que se crea ahora por vía legal, es justamente la misma que derogó el Congreso en su calidad de constituyente del artículo 261, al redactarlo de tal manera que concordara con el artículo 134 constitucional que ahora prohíbe las faltas temporales, de manera general. De hecho, la norma que estuvo vigente desde 1993 hasta el 2009, establecía, al igual que lo hace ahora el artículo 24 de la Ley 1551, que la licencia sin remuneración no podía ser inferior a tres (3) meses.

Los concejos sesionan entre seis y cuatro meses, ordinariamente, de acuerdo con su categoría (seis meses para los municipios de primera y segunda categoría y cuatro para los de tercera categoría).⁸² Teniendo en cuenta estos parámetros temporales, una regla que establece una licencia temporal sin remuneración, como mínimo de tres meses es claramente desproporcionada. Es decir, la licencia temporal no remunerada de mínimo tres meses, que no tienen un límite de veces para ser solicitada, puede convertirse en una puerta para que la persona elegida no

cumpla cabalmente con sus funciones, y pueda ausentarse durante largos períodos de tiempo del cumplimiento de su función.

5.4.4. Para la Sala, por tanto, la regla legal invocada contraría el sentido normativo de la reforma política constitucional. Como se mostró, el Acto Legislativo 01 de 2009 representó una conquista democrática. La posibilidad de componer uno de los aspectos que el Constituyente de 1991 intentó ajustar. Aunque a los dos años, en 1993, se reformó la Constitución para restaurar prácticas que se habían pretendido excluir. Luego de varias reformas políticas fallidas que se intentaron durante los años noventa y la primera década del siglo XXI, en el año 2009 se logró alterar el régimen de reemplazos, en busca de garantizar una mayor transparencia en la política y una mayor responsabilidad individual y colectiva de los actores políticos. En tal medida, se insiste, la reforma al artículo 134 de la Constitución Política es de aquellas que buscan cambiar el texto constitucional para lograr su mayor efectividad. Es decir, es una de las reformas que no busca cambiar o desarticular el modelo constitucional instaurado en 1991, sino profundizarlo y asegurarlo. Es un cambio de reglas en la mecánica e ingeniería constitucional, para que los principios, los valores y las reglas básicas del orden constitucional vigente se cumplan.

No ocurre lo mismo con la regla legal invocada (la licencia temporal no remunerada). En este caso, no solamente se contraría el tenor literal de una norma constitucional, sino que además se contradice el espíritu de la reforma política misma y de los principios, valores y reglas constitucionales básicas. Mientras que el Congreso de la República, en su función constituyente, retiró la licencia temporal no remunerada del artículo 261 de la Constitución, para poder respetar armónicamente la regla según la cual no hay lugar a faltas temporales, el mismo Congreso, en ejercicio de su función legislativa, revivió esa licencia temporal no remunerada.

5.4.5. En conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 es contrario a la constitución, por cuanto revive la licencia no remunerada para los miembros de una corporación pública de elección popular (el Concejo Municipal), contrariando de forma clara y evidente, la expresa prohibición constitucional. En este caso, no se trata de una de las faltas temporales que excepcionalmente se pueden reconocer, como la licencia de maternidad, por el contrario, es una de las faltas temporales que expresamente se excluyó de la Constitución por permitir a los concejales ausentarse durante largos períodos de tiempo.

A continuación pasa la Corte a analizar el segundo problema jurídico planteado por la demanda con relación al artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, referente a la excepción constitucional a la regla según la cual no hay reemplazos en las corporaciones en cuestión; a saber: las ausencias por licencias de maternidad, de mujeres que sean miembros de dichas corporaciones.

5.5. Permitir el reemplazo de las mujeres en licencia de maternidad que sean miembros de corporaciones públicas de elección popular, viola la prohibición constitucional de que las faltas temporales sea reemplazadas

El Congreso de la República, en su calidad de legislador, viola la regla constitucional según la cual '*las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*' en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP), al establecer que se permite el reemplazo con candidatos no elegidos, '*de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad*' (artículo 24, Ley 1551 de 2012). A diferencia de lo que ocurre en el caso anterior, se trata de una violación evidente de la Constitución Política. A continuación pasa la Sala a exponer las razones que sustentan tal decisión.

5.5.1. Violaciones evidentes a la Constitución Política. La jurisprudencia constitucional suele sostener que una violación a la Carta Política es evidente cuando es patente, manifiesta; cuando no requiere un análisis de constitucionalidad detallado,⁸³ extenso⁸⁴ o complejo.⁸⁵ Un caso de violación evidente a la Constitución, ocurre cuando el legislador aprueba una regla legal cuyo contenido normativo de forma manifiesta es contrario al sentido normativo de una regla constitucional. La contradicción textual de una regla legal con una regla constitucional puede ser un caso de constitucionalidad por evidencia. En tal evento corresponde al juez establecer el sentido de la regla constitucional violada, luego el de la regla legal acusada y, finalmente, mostrar que el segundo es claramente contrario al primero.

5.5.2. Precisamente, la segunda de las violaciones de las que se acusa al artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 es evidente en este sentido. Los apartes acusados por el demandante contemplan reglas legales que de forma clara y evidente contradicen reglas explícitas constitucionales.

5.5.2.1. La regla constitucional invocada. El inciso cuarto del artículo 134 constitucional, como se advirtió, aclara que '*las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*'. Sin establecer excepciones o matices, se impide que se den reemplazos ante ausencias de carácter temporal. Si bien la norma establece las ausencias de mujeres por licencias de maternidad como excepción a la prohibición de 'faltas temporales', al final del inciso en cuestión se dice de forma categórica, y sin salvedad alguna, que las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. Por tanto, la regla constitucional invocada por la demanda es la siguiente: '*salvo las ausencias de mujeres por licencias de maternidad, las faltas temporales [de los miembros de corporaciones públicas de elección popular] no darán lugar a reemplazos.*' (art.134, CP). El mensaje de la Constitución es simple y sencillo: las faltas temporales en las corporaciones públicas de elección popular no pueden ocurrir por regla general. Su excepción es la licencia de maternidad, pero, en cualquier caso, no dan lugar a que la persona ausente sea reemplazada.⁸⁶

5.5.2.2. La regla legal acusada. El demandante cuestiona la regla legal que se encuentra contenida en las partes finales del primer y el segundo inciso del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012. El primer parte de la norma indica que '[por licencia temporal] el concejal no podrá ser reemplazado. Exceptúense de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad' y el segundo elimina la competencia del Presidente de la Corporación para hacer cumplir la regla constitucional, cuando se trate de licencias de maternidad; dice el texto: '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 otras palabras, la regla legal acusada permite expresamente el reemplazo de una persona cuando se ausenta del concejo municipal por una licencia de maternidad.

5.5.2.3. La regla legal invocada contraría el sentido normativo de la reforma política constitucional. El Congreso de la República, actuando como

legislador ordinario, también desconoció abierta y claramente una prohibición constitucional en este caso. De hecho una prohibición total, sin excepción alguna, a saber: *las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*. El legislador, expresamente, pretende revivir los reemplazos de las únicas faltas temporales aceptadas constitucionalmente (las mujeres que se encuentren ausentes de la corporación por estar en licencia de maternidad), que fueron expresamente prohibidos al modificarse los artículos 134 y 261 constitucionales. Mientras que el texto constitucional prohíbe en cualquier caso de falta temporal los reemplazos, la ley acusada, en los apartes respectivos, busca justamente permitir los reemplazos en los casos de faltas temporales.

5.5.3. Al igual que en el caso anterior, no sólo se trata de una evidente contradicción entre el sentido de textos normativos, sino que, además, se trata de una contradicción con el sentido material y la finalidad de la reforma política que se hizo a la Constitución de 1991. Mientras que el Congreso, como constituyente, tomó las medidas para que no hubiese reemplazos ni siquiera en la excepcional causal de falta temporal por licencia de maternidad, el mismo Congreso, como legislador, restauró los reemplazos por licencia de maternidad. Se trata pues de una reforma a la ley, que como en el caso anterior, pretende contrarrestar el sentido y propósito de una reforma política que buscó, precisamente, acabar con prácticas irregulares en torno a las suplencias y reemplazos, acabándolos totalmente ante ausencias temporales.

5.4.5. En tal medida, la Sala considera que el artículo 24, Ley 1551 de 2012 violó la regla del artículo 134 de la Constitución Política que establece que '*las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*' (art. 134, CP), al fijar una regla legal cuyo sentido normativo es claramente contrario, puesto que permite reemplazos ante faltas temporales (licencia de maternidad).

5.6. Decisión a tomar con relación al texto del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012

En la medida que los dos apartes acusados de la norma en cuestión desconocen de forma clara y manifiesta el tenor literal de la Constitución Política de Colombia, corresponde a la Sala Plena declararlos inexequibles.

5.6.1. La pretensión inconstitucional de revivir legislativamente las licencias temporales no remuneradas para concejales, se contempla en la primera parte del primer inciso del artículo que se analiza, mediante las expresiones *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 meses. Concedida ésta, el concejal no podrá ser reemplazado*. [...]. En tal medida este aparte del texto será declarado inexequible.

5.6.2. El permitir el remplazo de personas que constitucionalmente están amparada por la excepción a las faltas temporales (licencia de maternidad), surge de dos apartados del texto demandado. De la parte final del primer inciso ('[...] Exceptúense de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad') y de la parte final del segundo inciso de la norma ('[...] salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad'). Ambas partes de la disposición legal serán declaradas inexequibles también, por desconocer las reglas constitucionales sobre la materia.

5.6.3. De acuerdo con lo anterior, se declarará inexequible el inciso primero del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 y la parte final del segundo inciso de la misma norma. Qedarían vigentes la parte inicial del inciso segundo y los dos párrafos así,

"Artículo 24. Licencia. 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.

Parágrafo 1o. Licencia de maternidad. Las Concejalas tendrán derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia.

Parágrafo 2o. Las mujeres elegidas Concejalas que pertenezcan al Programa Familias en Acción, no estarán impedidas para continuar como beneficiarias en dicho Programa."

6. Conclusión

En conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide que (i) a la luz de los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para identificar una norma cuyo contenido es propio de ley estatutaria, el Congreso de la República no viola la reserva de la ley estatutaria (Arts. 152, CP), al establecer mediante ley ordinaria el derecho de los partidos que se declaren en oposición al Alcalde Municipal, a participar en la primera vicepresidencia del Concejo Municipal (Art. 22, Ley 1551).

(ii) el Congreso de la República, viola la expresa y categórica regla constitucional según la cual '*no habrá faltas temporales*' en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP), al establecer una licencia temporal no remunerada de mínimo 3 meses, sin finalidad o propósito alguno de carácter concreto [en especial, sin pretender proteger derechos fundamentales] y sin límite temporal, la cual, además, había sido expresamente derogada de la norma constitucional que la contemplaba (art. 261, CP) para, precisamente, poder suplir la prohibición de que no habrá faltas temporales en las corporaciones públicas (art. 134, CP);

(iii) el Congreso de la República, viola la regla constitucional según la cual '*las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*' en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP), al establecer legalmente que se permite el reemplazo con candidatos no elegidos, '*de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad*' (artículo 24, Ley 1551 de 2012); también por ser una regla legal claramente contraria a una regla constitucional expresa.

VII. 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 EXEQUIBLE el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo analizado.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES el inciso *primero* del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, así como las expresiones '*salvo en 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.

Tercero.- INHIBIRSE de hacer un pronunciamiento con relación al artículo 29, parcial, de la Ley 1551 de 2012.

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

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa médica

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO A LA SENTENCIA C-699/13

Expediente D-9585

Demandá de inconstitucionalidad contra los artículos 22, 24 y 29, parciales, 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

Mi discrepancia con la decisión de mayoría respecto del Resolutivo que declara exequible 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 predictable 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 inexequible 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 remplazos ante faltas temporales como quedó regulado en el artículo 261 constitucional en los términos del Acto Legislativo numero 3 de 1993, el cual, como se sabe, fue modificado por el Acto Legislativo número 1 de 2009, artículo 10, que abolió definitivamente los remplazos frente a faltas temporales. Luego si no hay remplazos esta particular licencia no inferior a tres (3) meses carecería de sustento constitucional, pues su razón de ser desapareció del ordenamiento jurídico. Frente a las faltas de las hipótesis de las "faltas temporales" 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 remplazos frente a las mismas.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Publicada en el Diario Oficial No. 48.483 de julio 6 de 2012.

2 Sección Quinta, Consejo de Estado, Consejero Ponente Mauricio Torres Cuervo, Radicación 050012331000200800266 02 de febrero 19 de 2009.

3 Dice al respecto la intervención: "[...] se advierte que la argumentación planteada por el actor no cumple con los requisitos antes expuestos, pues fundamenta su demanda en razones y juicios de valor inconsistentes, así respecto del requisito de claridad omite llevar este hilo conductor del cual se desprende la forma como la norma demandada vulnera la Constitución, del mismo modo respecto de la especificidad de las razones por las cuales la norma es inconstitucional, en el entendido que el actor se limita a mencionar las presuntas normas contrapuestas pero omite la entrega de razones específicas de porque la norma demandada contraria el contenido del artículo 345 de la Carta Política, se entregan argumentos vagos y globales que no permiten determinar la presunta inconstitucionalidad de la norma, por lo anterior la demanda carece del requisito de certeza pues a juicio de esta cartera los argumentos entregados no logran despertar esa mínima duda sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada, así mismo no sobre advertir que las razones entregadas tienen un tinte de subjetividad."

4 La intervención fue presentada por el Coordinador del Observatorio, Jorge Kenneth Burbano Villamarín y un profesor del área de derecho público, Luis Gilberto Ortegón Ortegón.

5 El ciudadano considera que el texto: "*el Presidente de la Corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos, salvo en caso de las mujeres que hagan su uso de la licencia de maternidad*", si bien no es mencionada por el demandante, "*que es menester tratarlo en el proceso de constitucionalidad que nos ocupa, como quiera que se relaciona directamente con la temática de las faltas temporales establecidas en el ámbito constitucional, y que desarrolla el mismo artículo 24 de la ley 1551 como excepción para que el concejal sea remplazado en razón a una licencia de paternidad.*"

6 Hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional C-383 de 2012, (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Resalta la intervención: "[...] La licenciad de paternidad es un descanso remunerado reconocido por el legislador como una garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales del niño y especialmente el de recibir cuidado y amor. No ha sido concebido como un beneficio caprichoso, sino como un derecho que tiene la finalidad de garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales del menor a través de la asistencia, cuidado y amor que debe recibir por parte de su padre. Dicha licencia permite al padre, y en el interés superior de su hijo, comprometerse con su paternidad en un clima propicio para que el niño alcance su pleno desarrollo físico y emocional."

7 Dice el concepto del Procurador al respecto: "[...] además, [...] 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 declaran 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*'."

8 Dice el concepto de la Procuraduría al respecto: "Por tanto, se solicitará a la Corporación Judicial declarar contrario al orden constitucional la sustitución hecha al inciso segundo del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 efectuada mediante el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012. || De igual manera y dado que la regulación de la cual se solicita su inexequibilidad refleja un vacío jurídico legal estatutario que requiere su cabal cumplimiento, se solicita a la Corte Constitucional exhortar al Congreso de la República para que expida el estatuto de la oposición."

9 En esta parte, el concepto transcribe el artículo constitucional 134.

10 Al respecto, la Procuraduría añade lo siguiente: "En esas circunstancias, cualquier incorporación al presupuesto municipal que se pretenda hacer de los recursos para cofinanciar proyectos aportados y girados por las entidades nacionales, departamentales o de cooperación internacional, debe necesariamente ser aprobada directamente por el concejo. Esto, para garantizar el control político que debe realizarse en asuntos presupuestales y de planeación, y el cabal cumplimiento de los compromisos que asumen los entes municipales en materia de ejecución de proyectos cofinanciados y, por ende, de los fines estatales en estas instancias de administración pública."

11 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia, que recoge la jurisprudencia constitucional en la materia, ha sido reiterada en múltiples ocasiones. Ver, entre otras, las siguientes sentencias, dictadas recientemente: C-028 de 2009 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-571 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), C-877 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-609 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Adriana María Guillen, María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva), C-636 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-642 de 2012 y C-849 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-352 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-405 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-461 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV. María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva), C-531 y C-535 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo. AV. a la C-531 Nilson Pinilla Pinilla).

12 Así, por ejemplo en la sentencia C-362 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Gálvis), la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues "del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella".

13 Sentencia C-504 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 "por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

14 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

15 Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-013 de 1993, C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araújo Rentería).

C-910 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SPV Jaime Araujo Rentería) y C-162 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

16 Ver sentencia C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araújo Rentería).

17 Sentencias C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez

Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa), C-313 de 1994, C-646 de 2001 y C-319 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

18 Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-481 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Jaime Araújo Rentería), C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería) y C-475 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería).

19 Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso se resolvió declarar la inexequibilidad de la totalidad del artículo 25; del literal d) del artículo 10º y de la expresión "*e implementar el proceso de recertificación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley*", contenida en el parágrafo 1º del artículo 10º de la Ley 1164 de 2007 y de la expresión "*y será actualizada con base en el cumplimiento del proceso de recertificación estipulado en la presente ley*", del artículo 24 de la misma ley.

20 Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

21 Sentencia C-646 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

22 Sentencias C-313 de 1994, C-740 de 2003, C-193 de 2005 y C-872 de 2003, entre otras.

23 Sentencias C-620 de 2001, C-687 de 2002 y C-872 de 2003.

24 Sentencias C-162 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y C-981 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araujo Rentería)

25 Sentencia C-013 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

26 Sentencia C-226 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

27 Sentencia C-993 de 2004 (MP. Jaime Araújo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Humberto Sierra Porto). Esta posición fue reiterada en sentencia C-981 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araujo Rentería).

28 Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008 (MP .Marco Gerardo Monroy Cabra).

29 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

30 Ver sentencia C-1067 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería).

31 Ver sentencia C-155A de 1993 (MP. Fabio Morón Díaz).

32 Cf. Sentencia c-434 de 1996 (mP. José Gregorio Hernández Galindo). En este fallo la Corte estudió la acción de reintegro, y señaló que aun cuando era un instrumento judicial para proteger a los trabajadores de despidos injustos, no tenía la categoría de garantía constitucional de derechos fundamentales, cuya regulación exigiera el trámite de las leyes estatutarias.

33 Sentencia C-1067 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería).

34 Cfr. sentencia C-013 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

35 Cfr. sentencia C-226 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Ver también la sentencia C-319 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

36 Corte Constitucional, sentencia C-818 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En este caso se resolvió, entre otras cosas, declarar inexequibles los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".

37 Corte Constitucional, sentencia C-818 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

38 Al final del artículo se resalta el parágrafo acusado: Ley 5^a de 1992, Artículo 40.- *Composición, período y no reelección*. La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio. Las Minorías tendrán participación en las Primeras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías. || Ningún Congresista podrá ser reelegido en la respectiva Mesa Directiva dentro del mismo cuatrienio constitucional. Las Mesas Directivas de las Cámaras, y de sus Comisiones, serán renovadas cada año, para la legislatura que se inicia el 20 de julio, y ninguno de sus miembros podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional. || *Parágrafo*. En tratándose de Comisiones Constitucionales Permanentes y Comisiones Legales habrá un Presidente y un Vicepresidente, elegido por mayoría cada uno separadamente y sin que pertenezcan al mismo partido o movimiento político."

39 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto). En esta ocasión la Corte planteó el problema jurídico a analizar así: "El problema jurídico a resolver consiste en establecer si el parágrafo del artículo 40 de la Ley 5^a de 1992 que dispone que, "*En tratándose de*

Comisiones Constitucionales Permanentes y Comisiones Legales habrá un Presidente y un Vicepresidente, elegido por mayoría cada uno separadamente y sin que pertenezcan al mismo partido o movimiento político", viola los artículos 112, 152, 40 y 1º de la Constitución Política."

40 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto).

41 No sólo la demanda sostenía esta tesis. La sentencia indicó al respecto: "La demandante, la Sección Quinta del Consejo de Estado en la excepción de inconstitucionalidad referenciada y DeJusticia, consideran que el párrafo demandado es inconstitucional por vicios de forma, ya que estiman que la participación de las minorías en las mesas directivas de las comisiones constitucionales y legales en el Congreso debió ser tramitada por Ley Estatutaria." Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto).

42 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto).

43 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto).

44 En esta serie de artículos se definió el concepto de oposición (art. 32), el acceso de la oposición a la información y documentación oficiales (art. 33), el acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado (art. 34), el derecho de réplica (art. 35) y la participación de la oposición en los organismos electorales art. 36).

45 Acento fuera del texto.

46 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

47 Ley 134 de 1994.

48 Acento fuera del texto.

49 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto).

50 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto).

51 Constitución de 1886; Artículo 93.- El Senado de la República se compondrá de dos Senadores por cada Departamento, y uno más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil. [...] || Las faltas absolutas o temporales de los Senadores serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de Senadores principales. [...] || Artículo 99.- La Cámara de Representantes se compondrá de dos Representantes por cada Departamento y uno más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes que tenga en exceso sobre los primeros cien mil. [...] || [...] || Las faltas absolutas o temporales de los Representantes serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de Representantes principales. || [...].

52 Corte Constitucional, sentencia C-532 de 1993 (MP. Hernando Herrera Vergara).

53 La Corte declaró exequible el inciso primero del artículo 274 de la Ley 5^a de 1992; decidió que "[...] no se advierte la violación de la norma constitucional contenida en el artículo 134, como así lo pretende el actor, toda vez que la disposición citada se limitó a señalar los distintos eventos en que se presenta la falta absoluta del Congresista. || De esta manera queda claro que la prohibición de la figura de los suplentes que consagró la Carta Fundamental, se refiere a los casos de faltas temporales de los Congresistas, cuando señala en su artículo 261 que ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente, lo que es distinto a los casos de falta absoluta en que la misma Constitución señaló las formas de suplir las vacancias que se presentan de manera definitiva." (Se resalta la parte que fue acusada de la norma Vacancias.- *Se presenta la falta absoluta del Congresista en los siguientes eventos: su muerte; la renuncia aceptada; la pérdida de la investidura en los casos del artículo 179 constitucional o cuando se pierde alguno de los requisitos generales de elegibilidad; la incapacidad física permanente declarada por la respectiva Cámara; la revocatoria del mandato, y declaración de nulidad de la elección*).

54 La reforma al artículo 261 de la Constitución Política que se hizo en 1993 incluyó dos cuestiones más: extender el régimen de inhabilidades e incompatibilidades a quienes asuman funciones en reemplazo, durante el tiempo de su asistencia y modificar el numeral 3º del artículo 180 de la Constitución Política. El texto completo que fue incorporado a la Constitución en 1993 y que rigió hasta julio de 2009 fue el siguiente: 'Artículo 261.- Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral. || Son faltas absolutas: Además de las establecidas por la ley; las que se causan por: Muerte; la renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva Corporación; la pérdida de la investidura; la incapacidad física permanente y la sentencia condenatoria en firme dictada por autoridad judicial competente. || Son faltas temporales las causadas por: La suspensión del ejercicio de la investidura popular, en virtud de decisión judicial en firme; la licencia sin remuneración; la licencia por incapacidad certificada por médico oficial; la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor. || La licencia sin remuneración no podrá ser inferior a tres (3) meses. || Los

casos de incapacidad, calamidad doméstica y licencias no remuneradas deberán ser aprobadas por la Mesa Directiva de la respectiva Corporación. || PARÁGRAFO 1º Las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Nacional y las leyes, se extenderán en igual forma a quienes asuman las funciones de las faltas temporales durante el tiempo de su asistencia. || PARÁGRAFO 2º El numeral 3º del artículo 180 de la Constitución, quedará así: || Numeral 3º Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.'

55 Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Se resolvió declarar exequible el artículo 69 de la Ley 136 de 1994, en el entendido que "los beneficios que concede a los concejales que suplen vacancias absolutas también deben entenderse aplicables a quienes suplan vacancias temporales y por el tiempo respectivo"

56 El texto propuesto por el referendo, que no fue aprobado finalmente, decía: "El artículo 134 de la Constitución Política quedará así: Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La renuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo. || Derógase el artículo 261 de la Constitución Política."

57 Corte Constitucional, sentencia C-395 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; AV Humberto Antonio Sierra Porto, Mauricio González Cuervo). En este caso, la corte resolvió inhibirse para resolver una demanda contra el Acto Legislativo por vicios de procedimiento en su formación de carácter sustantivo (en este caso, un vicio de competencia), por cuanto las demandas contra actos legislativos de cualquier tipo, sólo pueden ser presentadas dentro del año siguiente a la expedición del Acto.

58 Exposición de motivos del Proyecto del Acto Legislativo 01 de 2009; Gaceta del Congreso N° 558 de 2008. El Proyecto fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossío.

59 Exposición de motivos del Proyecto del Acto Legislativo 01 de 2009; Gaceta del Congreso N° 558 de 2008.

60 El proyecto presentado originalmente por el Gobierno proponía la siguiente modificación: "Artículo 10. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así: 'Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o en la situación planteada en el inciso 11 del artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. || No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria, pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, pero tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado investigación judicial. El fuero de congresista será irrenunciable, cuando este sea sujeto de investigaciones penales que se estén adelantando en contra de estos. En ningún caso existirá reemplazo para los miembros de las corporaciones públicas condenados por delitos comunes dolosos. || La presentación de incapacidades absolutas de naturaleza ficticia u obtenidas por medios ilícitos, la utilización indebida de la posibilidad de retirarse para presentarse por otro partido establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional, así como cualquier acuerdo que se haga para producir como efecto la renuncia del titular a su curul, con el ánimo de permitir el ingreso de quien haya de reemplazarle, constituirá causal de pérdida de investidura, sin perjuicio de la sanción penal correspondiente para las partes involucradas. || Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo. || Parágrafo transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir del 20 de julio de 2009.' Gaceta del Congreso N° 558 de 2008.

61 En la ponencia para primer debate ante la Cámara de Representantes el texto se presenta así: "Artículo 10. (Modifica artículo 134 CP). || Pasa a ser artículo 8º. || Con el objeto que haya mayor claridad cuando se hace referencia a la situación planteada en el artículo 107, inciso 11, relacionado con la renuncia de un miembro de una corporación pública para presentarse por otro partido en las siguientes elecciones, caso en el cual la curul puede ser reemplazada, se propone la inclusión en ese artículo de la situación descrita de la siguiente manera: 'Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.' || Adicionalmente, y con el propósito que este asunto pase a ser regulado en el Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2008 Senado (Reforma a la Justicia), se propone excluir la irrenunciabilidad al fuero de congresista propuesto en el segundo inciso del artículo 134. También se propone que se señale que no será justificada la renuncia cuando se haya iniciado investigación por los delitos cometidos en nuestro país, pero también en el exterior en relación con la pertenencia, promoción y financiación de grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Se pretende mejorar la redacción, sustituyendo la expresión 'pero' por 'y'. Se elimina también la prohibición del reemplazo cuando la condena sea por delitos comunes dolosos, al considerar que los partidos no deben perder una curul por una conducta que nada tiene que ver con su responsabilidad directa. La propuesta entonces, de este párrafo del artículo 10 es la siguiente: 'No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria, y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado investigación judicial por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad.' || El fuero de congresista será irrenunciable, cuando este sea sujeto de investigaciones penales que se estén adelantando en contra de estos. En ningún caso existirá reemplazo para los miembros de las corporaciones públicas condenados por delitos comunes dolosos. || Puesto que la utilización de

mecanismos fraudulentos para lograr el reemplazo de la curul en contravía de lo estipulado por el artículo propuesto, se encuentra adicionado como causal de pérdida de investidura en el artículo 13 del proyecto de Acto Legislativo (modificadorio del artículo 183 de la Carta), se considera innecesario repetir la sanción en el artículo 10 (134 C.P.). Por esta razón se propone eliminar el inciso 3º del mencionado artículo: '*La presentación de incapacidades absolutas de naturaleza ficticia u obtenidas por medios ilícitos, la utilización indebida de la posibilidad de retirarse para presentarse por otro partido establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional, así como cualquier acuerdo que se haga para producir como efecto la renuncia del titular a su curul, con el ánimo de permitir el ingreso de quien haya de reemplazarle, constituirá causal de pérdida de investidura, sin perjuicio de la sanción penal correspondiente para las partes involucradas.*' || Se elimina del artículo inicialmente propuesto relacionado con la prohibición de reemplazos en caso de comisión de delitos comunes dolosos estipulada en el tercer inciso: '*En ningún caso existirá reemplazo para los miembros de las corporaciones públicas condenados por delitos comunes dolosos.*' || En cuanto al párrafo transitorio, se sustituye la expresión 'del 20 de julio de 2009', por 'la vigencia del presente acto legislativo'." Gaceta del Congreso N° 674 de 2008.

62 El texto aprobado en Comisión fue: Artículo 8o. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así: 'Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, siempre y cuando esta no estuviera originada por sentencia condenatoria y debidamente ejecutoriada, por delitos relacionados con grupos armados ilegales, narcotráfico y delitos de lesa humanidad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. || No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quién corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. || Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período. || *Parágrafo transitorio.* El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo'. Gaceta del Congreso N° 725 de 2008.

63 Gaceta del Congreso N° 725 de 2008. Se presentó la modificación en la ponencia para segundo debate en Cámara, durante la primera vuelta así: "ARTÍCULO 8º (Modificadorio artículo 134 CP): Presentada por el honorable Representante Roy Barreras: Propone aclarar en el primer inciso que los reemplazos solo tengan lugar cuando las faltas absolutas no sean originadas por sentencia condenatoria por delitos relacionados con grupos armados al margen de la ley, narcotráfico y delitos de lesa humanidad. Igual aclaración se hace en el segundo inciso para aquellos casos de renuncia en los cuales la renuncia no se considerará justificada. La proposición retira el final del inciso 2º contemplado en proyecto original relativo a la prohibición de renunciar al fuero. (Aprobada)."

64 Gaceta del Congreso N° 828 de 2008. Los argumentos a los que se hace referencia, hacen parte de la ponencia principal; hubo también una ponencia negativa.

65 La ponencia presentó el texto del artículo con pequeñas modificaciones, a excepción de lo que se refiere al tercer inciso que fue retirado completamente.

66 Gaceta del Congreso N° 889 de 2008. En este caso, nuevamente, hubo una ponencia minoritaria que pidió votar en contra de la iniciativa propuesta [Gaceta del Congreso N° 911 de 2008].

67 El texto aprobado en primera vuelta por el Congreso de la República fue: "Artículo 7º. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así: 'Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. || No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quién corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. || Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una corporación pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. || Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de dieciocho (18) meses para la terminación del período. || *Parágrafo transitorio.* El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo'." Gaceta del Congreso N° 224 de 2009.

68 Dice la ponencia para debate del Proyecto de acto legislativo en cuestión, en la Comisión de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta: "6. Con la reforma a los artículos 134 y 261 constitucionales, los Senadores y Representantes a la Cámara elegidos no podrán ser reemplazados cuando se configure una falta de carácter temporal, sino únicamente en los casos de falta absoluta. Con esta reforma se regresa a

la disposición original de la Constitución del 91, la cual había eliminado la figura de las suplencias por ser una figura muy cuestionada y criticada por los diferentes sectores sociales y políticos al generar prácticas deshonestas. || Las únicas faltas que se suplirán a partir de la vigencia del Acto Legislativo, son las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, o renuncia justificada. En estos eventos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. Sin embargo, no se comparte el inciso que señala *La vacancia por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura, la renuncia no sería justificada cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista.* || Existe un problema de redacción en la norma, pues no se entiende cómo pierde la investidura un congresista cuando ha renunciado. Se solicita eliminar *pero tampoco sería causal de pérdida de investidura.*"

69 La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, segunda vuelta, planteó el texto en los mismos términos que había sido aprobado por la Comisión de la Cámara. Gaceta del Congreso N° 241 de 2009.

70 En la Ponencia para primer debate en el Senado (el séptimo de la segunda vuelta), se propuso a la Plenaria las siguientes modificaciones con relación a la norma así: "[...] 7. Teniendo en cuenta la estructura del nuevo artículo 134 C. P., propuesto por el proyecto para eliminar las suplencias, así como el objeto que persigue la reforma, se propone incluir dos nuevas excepciones a la regla general que las prohíbe: la pérdida de investidura, y la medida de aseguramiento por delitos distintos a delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad, Consideramos que en estos casos no compromete la responsabilidad del partido o movimiento político, razón por la cual se incluye en el primer inciso del artículo. || 8. Con el objeto de aclarar la aplicación del principio general de eliminación de suplencias en la modificación al artículo 134 CP, tratándose de miembros de corporaciones públicas de elección popular, objeto de proceso penal por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad, se adiciona nuevo inciso, así: '*Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vincule formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública.*' || 9. Para hacer posible la licencia de maternidad, se adiciona el segundo inciso del artículo 5°, modificatorio del artículo 134 de la Constitución Política, de la siguiente manera: 'No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres electas, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo.'." El texto propuesto fue el siguiente: "Artículo 5°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así: 'Los miembros de las Corporaciones Públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, por accidente o enfermedad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva Corporación, pérdida de investidura, medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad, o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el parágrafo transitorio 1º del artículo 107 de la Constitución Política. || En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. || Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vincule formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. || No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres electas, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. || Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. || Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período. || Parágrafo transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo'." Gaceta del Congreso N°

71 Constitución Política, artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política. || En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. || Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vincule formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública. || No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de

licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. || Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. || Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período. || *Parágrafo transitorio.* El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo."

72 El texto original propuesto, como se indicó, fue: '*Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.*' Gaceta del Congreso N° 558 de 2008.

73 En las listas 'cerradas' el reemplazo corresponderá al siguiente al momento de la inscripción, por cuanto el orden fue prefijado en aquel momento. En las listas 'abiertas' corresponderá al siguiente de acuerdo con el orden que le haya dado a la lista la votación que cada uno de sus miembros haya obtenido.

74 El resto del cuarto inciso del artículo 134 de la CP hace alusión al contenido del inciso tercero, cuestión que ya fue abordada en el apartado anterior de las consideraciones de la presente sentencia.

75 Constitución Política, artículo 261.- Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.

76 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de octubre de 2011 (CP William Zambrano Cetina) Radicación N° 2073. Expediente: 11001-03-06-000-2011-00061-00. La Consulta absuelta aborda múltiples cuestiones y casos posibles que no hacen parte del objeto del presente proceso, por lo que la Corte Constitucional no hará referencia a tales casos. No es su competencia.

77 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de octubre de 2011 (CP William Zambrano Cetina) Radicación N° 2073. Expediente: 11001-03-06-000-2011-00061-00.

78 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de octubre de 2011 (CP William Zambrano Cetina) Radicación N° 2073. Expediente: 11001-03-06-000-2011-00061-00.

79 Ley 1551 de 2012, 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. || *Parágrafo 1º.* Licencia de maternidad. Las Concejalas tendrán derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia. || *Parágrafo 2º.* Las mujeres elegidas Concejalas que pertenezcan al Programa Familias en Acción, no estarán impedidas para continuar como beneficiarias en dicho Programa.

80 Decía el artículo 134 en 1991: "Las vacancias por faltas absolutas de los congresistas serán suplidas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente."

81 Decía el artículo 134 en 1993 "Las faltas absolutas o temporales de los Miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral."

82 Ley 136 de 1994, artículo 23.

83 Un juicio constitucional es detallado cuando cuenta con muchas partes en su análisis. Esto ocurre, por ejemplo, con el análisis de constitucionalidad de los tratados internacionales.

84 Un juicio constitucional es extenso cuando requiere, necesariamente, evaluar una gran cantidad de aspectos. Esto ocurre, por ejemplo, con una norma legal extensa, que se ocupa de un determinado asunto que supone un análisis de una gran cantidad de aspectos para poder establecer la constitucionalidad de una norma. Esto ocurre, por ejemplo, con las normas legales acusadas de desconocer la neutralidad religiosa del estado. Independientemente de la complejidad del caso, la violación de este parámetro constitucional supone evaluar gran cantidad varios parámetros, lo cual, necesariamente implicará un juicio de constitucionalidad de cierta extensión.

85 Un juicio de constitucionalidad suele ser complejo cuando depende de múltiples variables y parámetros que interactúan entre sí. Por ejemplo, aquellos casos en que se debe establecer un balance razonable y proporcionado entre las competencias administrativas y legislativas y los derechos y libertades fundamentales.

86 El resto del cuarto inciso del artículo 134 de la CP hace alusión al contenido del inciso tercero, cuestión que ya fue abordada en el apartado

anterior de las consideraciones de la presente sentencia.

Fecha y hora de creación: 2026-01-18 08:57:24