



SENTENCIA SU-074-22

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: T-8.324.480

CORTE NEGÓ TUTELA INTERPUESTA POR EXDIPUTADO DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOYACÁ CONTRA LA SECCIÓN QUINTA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO, AL NO ENCONTRAR DEFECTO EN LA DECISIÓN DE DECLARAR LA NULIDAD DE SU ELECCIÓN

La Sala Plena de la Corte Constitucional confirmó las sentencias de tutela proferidas por la Sección Segunda, Subsección A y la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante las cuales se negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el actor. Mediante la acción de tutela se pretendía que el juez constitucional dejara sin efecto la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que confirmó el fallo de primera instancia, el cual declaró la nulidad de su elección como diputado de la Asamblea Departamental de Boyacá, por haber incurrido en inhabilidad generada en la coexistencia de inscripciones.

A juicio del accionante, la sentencia que anuló esa elección había vulnerado entre otros, sus derechos a la seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima y participación política, al determinar que el parágrafo del artículo 6° de la Ley 1871 de 2017 debía ser inaplicable por ser inconstitucional y, en consecuencia, estaba incurso en la citada inhabilidad consagrada en el numeral 5° de la Ley 617 de 2000

Establecido el cumplimiento de los presupuestos formales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y efectuado el examen de fondo del caso, la corporación determinó en primer lugar, que no se evidenciaba la configuración del defecto sustantivo y la violación directa de la Constitución reclamados por el accionante.

Para la Corte, resulta claro que la decisión adoptada por la autoridad accionada tuvo como finalidad la salvaguarda del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4° de la Carta, lo cual justificó de



manera plena la decisión de inaplicar el párrafo del artículo 6° de la Ley 1871 por su evidente inconstitucionalidad. Tampoco, observó que la decisión del Consejo de Estado fuera irrazonable, arbitraria o caprichosa –lo cual vulneraría los derechos fundamentales del actor-, sino que se encontraba debidamente fundamentada en los preceptos normativos aplicables. Lo anterior, se corroboró en la reciente sentencia C-396 de 2021, mediante la cual, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del párrafo del artículo 6 de la Ley 1871 de 2017.

En segundo lugar, la Corte no advirtió que el Consejo de Estado desconociera el “*principio in dubio pro democracia*” ni los derechos de participación política del accionante (en particular, el derecho a elegir y ser elegido). Esto, toda vez que la entidad accionada no estaba en una antinomia o en un escenario hermenéutico que exigiera acudir a los principios constitucionales para determinar el alcance de la inhabilidad, sino que le correspondía definir si el párrafo del artículo 6 de la Ley 1871 era constitucional o no y, consecuentemente, si se debía aplicarlo en el caso concreto.

En tercer lugar, frente al defecto procedimental absoluto alegado, la Corte concluyó que la interpretación del artículo 115 de la Ley 1437 de 2011 que la entidad accionada realizó para designar un conjuer en el proceso de nulidad electoral no era irracional ni caprichosa, en la medida en que el entendimiento dado estuvo jurídicamente justificado.

Por último, la Corte coincidió con los jueces de instancia quienes consideraron que no se configuró el desconocimiento del precedente, puesto que las dos providencias alegadas como ignoradas carecían de identidad fáctica y jurídica con el caso concreto. Además, una de dichas providencias carece de fuerza vinculante, de modo que no podía ser considerada por el Consejo de Estado. Adicionalmente, la entidad accionada justificó adecuadamente su decisión de no anunciar jurisprudencia, con lo cual tampoco era posible predicar un desconocimiento del precedente.

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** compartió la decisión adoptada en el presente caso, pero aclaró su voto respecto de algunos de sus fundamentos.

SENTENCIA C-075-22**M.P. Alejandro Linares Cantillo****Expediente: D-14127**

CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL AUMENTO DE LOS HONORARIOS DE LOS CONCEJALES MUNICIPALES Y DEL PAGO DE SUS COTIZACIONES A SEGURIDAD SOCIAL, POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSIDERAR EL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.

1. Norma acusada

LEY 2075 DE 2021
(enero 18)

Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un smmlv, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual quedará así:

“Artículo 66. Causación de honorarios. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales será señalado en la siguiente tabla:

Categoría	Honorarios por sesión
Especial	\$ 516.604
Primera	\$ 437.723
Segunda	\$ 316.394
Tercera	\$ 253.797
Cuarta	\$ 212.312
Quinta	\$ 212.312
Sexta	\$ 212.312

A partir del primero (1) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año.

Parágrafo 1°. Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del

respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4 de 1992.

Parágrafo 2°. Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.

Parágrafo 3°. En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 4°. Las sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos límites definidos en este artículo para las sesiones ordinarias.

Parágrafo 5°. Todo aumento en el valor que los concejales de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, que reciban por concepto de honorarios en relación con la que actualmente perciben, estará a cargo de las entidades territoriales.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 23. Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial.

“Parágrafo. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 smlmv, se destinará el 0,6% del Sistema General de Participaciones de propósito

general, contemplado en el artículo 2o de la Ley 1176 de 2007.

“Artículo 4°. Pago Oportuno Honorarios.

Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, como máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 2075 de 2021 “[p]or medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno.”.

Segundo. En consecuencia, disponer la **REVIVISCENCIA** del artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional se pronunció respecto de tres demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2075 de 2021, “[p]or medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno.” En criterio de los demandantes, la Ley en su integridad y/o algunos de sus apartes específicos violaban los principios constitucionales de identidad flexible, iniciativa legislativa, unidad de materia, observancia de normas orgánicas de análisis de impacto fiscal y ordenamiento territorial, así como el principio de autonomía territorial y los límites al Legislador para la regulación de la actividad de los concejales municipales.

Por razones metodológicas, la Corte se propuso examinar en primer término los vicios de procedimiento alegados, y solo de superarse el juicio de constitucionalidad frente a tales cargos, se abordarían los cargos por vicios de fondo. Así, la Sala emprendió el análisis del cargo por incumplimiento de las normas orgánicas que imponen la obligación de considerar el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenan gastos u otorgan beneficios tributarios.

Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se

suscitara al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básicos para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de ley.

Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfecho el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución.

Finalmente, para solventar el vacío normativo resultante de la inexecutable, y ante la necesidad de garantizar la integridad y supremacía de la Carta, la Sala dispuso la reviviscencia de las normas que fueron objeto de modificación por parte de la Ley 2075 de 202, es decir, artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012.

4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

SENTENCIA SU-076

M.P. (E): Karena Caselles Hernández

Expediente: T-8.295.055

1. Síntesis de la providencia.

El 15 de noviembre de 2006, integrantes del Batallón La Popa de Valledupar, César, en el marco de la Operación Soberanía, en el sector de Los Chorros, afirmaron haber iniciado combates con integrantes del Frente 41 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-EP-, en el que resultó muerto un hombre, de quien informaron se encontraba traficando material de guerra. Sus familiares acudieron a la Fiscalía para denunciar su homicidio, indicando que aquel era un mototaxista conocido en la zona, que nunca estuvo relacionado con actividades ilícitas y que se trató de una ejecución extrajudicial. A raíz de tal denuncia César Augusto Melo Echeverry, Wilmer Alfonso Rodríguez Roa, Antonio Manuel Celedón Castelar y Carlos Augusto Fuentes Núñez fueron investigados y procesados por la justicia ordinaria

dentro del proceso penal número 2012-0044, por el delito de homicidio en persona protegida, el cual se adelantó en el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar.

En primera instancia del proceso penal, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar condenó a Wilmer Alfonso Rodríguez Roa a Antonio Manuel Celedón Castelar y a Carlos Augusto Fuentes Núñez a pena privativa de la libertad debido a la comisión del delito de homicidio en persona protegida. Sin embargo, absolvió a César Augusto Melo Echeverry, en virtud del principio de *indubio pro reo*. Apelada dicha decisión, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar confirmó la condena impuesta por el juez de primera instancia y, respecto de César Augusto Melo Echeverry modificó la razón de su absolución, debido a que la conducta era atípica.

Contra dicha decisión, el 5 de noviembre de 2015, las personas condenadas promovieron recurso extraordinario de casación ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, mientras se encontraba en estudio de admisibilidad dicho recurso, los solicitantes decidieron someter el conocimiento de los hechos a la JEP. Por ello, el expediente fue remitido a esa jurisdicción.

César Augusto Melo Echeverry solicitó certificado de ejecutoria de la sentencia absolutoria en su favor, proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar. No obstante, dicha autoridad le negó el documento, debido a que estaba pendiente de resolver el recurso extraordinario de casación y, por tanto, la sentencia no estaba ejecutoriada. Posteriormente, César Augusto Melo Echeverry solicitó a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la expedición de dicho certificado; empero, dicha autoridad negó la expedición, pues las actuaciones judiciales se encontraban en la JEP. En consecuencia, acudió a esta última para que fuera esta quien expidiera el certificado de ejecutoria de la sentencia; sin embargo, dicha autoridad a la fecha de interposición de la acción de tutela no fue respondida por la JEP.

Debido a lo anterior, César Augusto Melo Echeverry interpuso acción de tutela contra el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Jurisdicción Especial para la Paz. Lo anterior debido a que, ante la negativa de expedición del certificado de ejecutoria por parte de las autoridades accionadas, no ha podido acceder a beneficios de ascenso al interior del Ejército Nacional y,

por tanto, se desconocieron los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y al trabajo.

En sede de primera instancia, la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz amparó el derecho fundamental de petición y negó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al trabajo. Expuso que, las autoridades accionadas de la JEP desconocieron las reglas del derecho de petición al no responder la solicitud presentada; frente a los demás derechos fundamentales, expuso que no se desconocieron, pues el accionante continúa trabajando y el certificado de ejecutoria no implica que obtenga el ascenso pretendido. Impugnada la anterior decisión, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP consideró que no se vulneran los derechos fundamentales de petición, al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al trabajo. Sin embargo, sí existe una vulneración al derecho fundamental a la igualdad. Expuso que las autoridades accionadas no tienen la obligación de proferir el certificado de constancia de ejecutoria de la providencia judicial, debido a que la sentencia fue objeto del recurso extraordinario de casación, el cual se encuentra suspendido. No obstante, amparó el derecho a la igualdad, pues en todo caso, es un ciudadano que ha sido absuelto y es desproporcionado que asuma una demora judicial para acceder a un certificado.

En sede de revisión, de manera preliminar, la Corte Constitucional expone que la naturaleza de la solicitud presentada por César Augusto Melo Echeverry tiene la connotación de contenido jurisdiccional. Por ello estima que no se encuentra dentro de la dimensión del derecho de petición en los términos del artículo 115 de la Ley 1564 de 2012 pues no se trataba de expedirle una simple constancia de ejecutoria que debía constatar la secretaría del despacho judicial, sino, por el contrario, implicaba un análisis judicial relacionado con la viabilidad de una ruptura de la unidad de ejecutoria. en tanto implicaba la definición de una situación jurídica, puntualmente, la suerte procesal del actor absuelto en dos instancias, en relación con los restantes procesados, quienes sí fueron condenados por las autoridades ordinarias, pero cuya decisión no se encuentra en firme, originada en el envío del expediente ante la jurisdicción especial de paz.

En el examen de procedibilidad de la acción de tutela sobre la solicitud de ejecutoria –derecho de petición- y la ruptura de unidad procesal –debido proceso-, la Sala Plena de la Corte Constitucional expuso que se satisfacen todos los requisitos.

Frente al fondo de la acción de tutela, respecto a la supuesta vulneración del derecho de petición, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que no se desconoció el mismo, debido a que, de acuerdo con la jurisprudencia, la protección del derecho de petición no comprende que la autoridad acceda a lo solicitado y, en este caso, por demás se trataba de una solicitud jurisdiccional.

Sobre la protección del derecho fundamental al debido proceso, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que el mismo fue desconocido por la Jurisdicción Especial para la Paz. Expuso que uno de los componentes de este derecho fundamental, es que las autoridades jurisdiccionales que conocen de peticiones de carácter judicial de la ciudadanía, las resuelvan de manera pronta, especialmente cuando está pendiente de definir la situación jurídica, pues, de acuerdo con lo probado en el expediente, el accionante, aun cuando se han expedido dos sentencias al interior de la jurisdicción penal ordinaria donde se lo han declarado absuelto de la comisión de un determinado delito, no tiene definida su posición jurídica respecto a dicho proceso penal en tanto no se encuentran ejecutoriadas. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional amparó el derecho fundamental al debido proceso y, por tanto, ordenó a la Jurisdicción Especial para la Paz que, dentro de los seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, defina la situación jurídica de César Augusto Melo Echeverry.

Respecto a la vulneración del derecho fundamental al trabajo, el pleno de la Corporación expone que no fue desconocido, debido a que **(i)** al momento de la interposición de la acción de tutela se encontraba vinculado al Ejército Nacional y, por tanto, continuaba ejerciendo sus labores; **(ii)** no se demostró la vulneración a otros derechos fundamentales que conlleve la necesidad de intervención del juez constitucional; y, **(iii)** el certificado de ejecutoria solicitado no es el único requisito para que se estudie la posibilidad de acceder al ascenso.

Asimismo, la Sala Plena de la Corte Constitucional aseguró que, en el presente asunto, no se desconoce el derecho fundamental a la igualdad. Al respecto, concluyó que la Jurisdicción Especial para la Paz no podía supeditar al accionante la expedición de certificados al sometimiento a su jurisdicción y recabó en que este derecho no se encontraba vulnerado en la medida en que correspondía con prontitud a la propia jurisdicción definir la situación jurídica del accionante. Por tal motivo, la Sala Plena de la Corte

Constitucional revocó la protección a dicho derecho fundamental y, en consecuencia, negó su protección.

Por otra parte, la Sala Plena de la Corte Constitucional llamó la atención a la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz para que, en lo sucesivo, se abstenga de remitir de manera tardía las sentencias de tutela proferidas en el trámite de la acción de tutela ante esa jurisdicción, pues ello implica un desconocimiento del artículo 241, numeral 9º de la Constitución, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991.

2. Decisión

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia TP-SA 126 del 6 de noviembre de 2019 proferida, en segunda instancia, por la Jurisdicción Especial para la Paz - Tribunal para la Paz – Sección de Apelación del seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) que revocó la sentencia SRT-ST-303 del once (11) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), en lo referente a **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de petición, al trabajo. Asimismo, **REVOCAR** el amparo al derecho fundamental a la igualdad amparado.

Segundo. AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de César Augusto Melo Echeverry. En consecuencia, **ORDENAR** a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un lapso no mayor a seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, defina la situación jurídica de Cesar Augusto Melo Echeverry, de conformidad con la parte motiva de la presente decisión.

Tercero. ADVERTIR a la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en lo sucesivo, envíe de manera inmediata, en los términos del Decreto 2591 de 1991, las sentencias de tutela para surtir el trámite de selección y eventual revisión.

Cuarto. REMITIR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el expediente con radicado 20001-3104-004-2012-00044-01 y ORFEO 2017150160100720E contentivo del proceso donde se investiga a Wilmer Alonso Rodríguez Roa, Manuel Antonio Celedón Castelar y Carlos Augusto Fuentes Núñez por el delito de homicidio en persona protegida a la Secretaría Judicial de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Quinto. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRESE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Aclaración de voto

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de presentar aclaración de voto.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia