



Comunicado 12

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Marzo 24 y 25 de 2021

SENTENCIA SU-073/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente T-7303038

Acción de tutela instaurada por Angélica Lozano Correa y otros contra la Mesa Directiva del Senado de la República

LA CORTE TUTELÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL A PARTICIPAR EN LA AGENDA DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN, EJERCIDO A TRAVÉS DE LOS SENADORES CONVOCANTES A UNA SESIÓN DE CONTROL POLÍTICO

1. Síntesis de la providencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó las sentencias de tutela que resolvieron la acción de tutela formulada por las Senadoras Angélica Lozano Correa, Aída Yolanda Avella Esquivel y los Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López Maya, Iván Marulanda Gómez, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino, Feliciano Valencia, Armando Benedetti, Roy Barreras Montealegre, y Temístocles Ortega Narváz, contra la Mesa Directiva del Senado de la República.

En el escrito de tutela, los actores manifestaron que, en ejercicio del derecho de la oposición a participar en la elaboración del orden del día previsto en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición), los congresistas citaron a la entonces Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, e invitaron al entonces Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez para que, el 27 de noviembre de 2018, atendieran interrogantes sobre las denuncias de corrupción durante la construcción del tramo II de la Ruta del Sol a cargo del Consorcio Odebrecht-Episol-Corfiocolombiana. Se trataba de un debate de control político en los términos del artículo 114 constitucional y numeral 3 del artículo 6 de la Ley 5 de 1992.

Antes de concluir el debate, el Primer Vicepresidente de la plenaria del Senado, Senador Eduardo Pulgar Daza, lo suspendió sin permitir las conclusiones de los senadores citantes, ni el ejercicio del derecho a réplica, aún pendiente de ejercer por varios parlamentarios.

En punto al examen del cumplimiento de los requisitos formales, la Corte Constitucional explica que, conforme a la ley 1909 de 2018, los partidos y movimientos políticos de oposición tienen derecho a que sus voceros en las corporaciones públicas

participen en la conformación del orden del día en tres oportunidades durante una legislatura, y a que se respete el desarrollo de los mismo, en los términos de dicha ley y el reglamento interno del Congreso. Teniendo en cuenta lo anterior, en relación con el requisito de legitimación en la causa por activa, la Sala Plena concluye que la Senadora Angélica Lozano y el Senador Jorge Enrique Robledo lo satisfacen plenamente toda vez que, actuaron como congresistas citantes en representación de partidos declarados en oposición.

No así el Senador Gustavo Petro Urrego respecto de quien se advirtió que aun cuando fue citante, lo cierto es que su curul surgió del derecho personal derivado de la aplicación directa del artículo 112 constitucional, reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2015. Los restantes congresistas de oposición tampoco contaban con legitimación por no ser citantes, esto es, Aída Yolanda Avella Esquivel y los Senadores Alexander López Maya, Iván Marulanda Gómez, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino y Feliciano Valencia, así hayan actuado como intervinientes.

En el caso de los senadores Roy Barreras y Armando Benedetti, para la época de los hechos, actuaban como senadores en un partido de gobierno (Unidad Nacional) mientras que Temístocles Ortega es parte de un partido que se declaró independiente, razón por la cual no pueden invocar la protección de derechos reservados para los partidos de oposición.

Respecto de los restantes requerimientos sobre la procedibilidad formal, la Sala Plena concluye que los mismos se encuentran cumplidos pues, la acción de tutela se presentó pasados 10 días de los hechos que se ponen en conocimiento del juez constitucional. Además, en el caso concreto, la acción de tutela supera el requisito de subsidiariedad, toda vez que, los actores iniciaron la acción del artículo 28 de la ley 1909 de 2018, y la misma no fue atendida conforme las previsiones de la Sentencia C-018 de 2018, razón por la cual, no tienen ningún otro medio judicial para buscar la protección de los derechos invocados.

La Sala Plena de la Corte Constitucional realiza precisiones conceptuales referidas a los fundamentos de los derechos de los partidos y movimientos de oposición y como presupuesto para que exista régimen político democrático. Explica que un sistema democrático se legitima con el respeto y la protección de los derechos de las minorías y de los partidos de oposición.

Respecto al estudio de fondo de la acción de tutela, la Corte examinó si durante el desarrollo del debate de control político e invitación al Fiscal General de la Nación de la época, con ocasión a las denuncias e investigaciones de corrupción relacionadas con la construcción del tramo II de la ruta del Sol por parte del Consorcio Odebrecht-Episol-Corfiocolombiana, se presentaron vulneraciones a los derechos de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición, como en efecto sucedió. El Tribunal define el contenido del derecho a fijar el orden del día de la oposición, el cual consiste en que los partidos y movimientos declarados en oposición tienen la facultad de fijar tres órdenes del día en una legislatura. A través de ellos, se busca el avance de sus iniciativas legislativas y la realización de debates de control político al gobierno. Consecuencia de lo anterior, el legislador estatutario, lo rodeó de garantías

institucionales como la previsión legal de que el orden del día debe ser estrictamente respetado por la mesa directiva de la corporación; no puede ser alterado por los congresistas de los partidos mayoritarios, solo puede ser modificado por los mismos partidos y movimientos de oposición; todas las autoridades públicas del gobierno deben colaborar con el adecuado desarrollo de los debates de control político citados en ejercicio del mencionado derecho, al punto que es considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte de algún funcionario del Gobierno nacional o local.

El estudio de fondo de la acción de tutela se refiere a los derechos estatutarios de los parlamentarios representantes de los partidos y movimientos políticos de oposición. Frente a ellos, la Sala Plena concluye que, conforme a la respuesta de la acción de tutela dada por el presidente del Congreso, Senador Ernesto Macías, el debate de control político citado el 27 de noviembre de 2018, fue convocado por los partidos políticos declarados en oposición en ejercicio del derecho de la oposición a fijar el orden del día, previsto en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018.

Revisados los videos de la sesión, esta Corte estableció que, cuando el senador Iván Cepeda Castro hacia uso de la palabra, y cuando el presidente de la Mesa Directiva iba a dar el uso de la palabra al senador Efraín Cepeda Sanabria, en un lapso de 18 segundos¹, sin mediar justificación ni razón objetiva que lo motivara, el primer vicepresidente del Senado levantó la sesión y citó para el día siguiente². A juicio de esta Corte, la forma en que se produjo la interrupción del debate no ofrece evidencia fáctica que permita concluir que el mismo se dio de manera razonada y justificada.

Además de ello, cuando los senadores que citaron al debate de control político, Angélica Lozano y Jorge Enrique Robledo, el 30 de noviembre de 2018³, pidieron reanudar y concluir la sesión, la mesa directiva, el 4 de diciembre de 2018, puso a disposición de la plenaria dicha petición, la cual fue negada por mayoría de la corporación⁴.

En criterio de la Corte, la determinación de suspender la sesión del 27 de noviembre de 2018 desconoció el contenido normativo citado, es decir, el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018. Ello fue agravado por la decisión de la mesa directiva que, el 4 de diciembre del mismo año, resolvió someter a votación de la plenaria del Senado la petición de los senadores convocantes para concluir el debate. Igualmente se vulneró el artículo 77 de la Ley 5 de 1992, en atención a que, se desconocieron las pautas y garantías para los eventos en los que, la mesa directiva decide terminar justificadamente una sesión de control político.

Por consiguiente, la Sala Plena de la Corte revocará parcialmente las sentencias de instancia que declararon improcedente el medio de amparo solicitado, en relación con la senadora Angélica Lozano Correa y el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, y en su lugar tutelaré el derecho fundamental de oposición a participar en la agenda

¹ Disco Uno, del 7:25:44 al 7:25:59. Cuaderno de la Corte Constitucional

² Tal como consta en la Gaceta del Congreso 495 de 2019 a folio 61.

³ Folio 14 del cuaderno 1 de la acción de tutela.

⁴ Folio 34 del cuaderno No. 1 de la acción de tutela.

de las Corporaciones Públicas a los partidos políticos de oposición ejercido a través de los senadores convocantes.

En relación con la Senadora Aida Avella Esquivel, y los Senadores Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Alexander López Amaya, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Feliciano Valencia Medina, Roy Barreras Montealegre, Armando Benedetti Villaneda y Temístocles Ortega se confirmarán parcialmente las sentencias de instancias que declararon improcedente la acción de tutela, pero por falta de legitimación en la causa por activa.

En consecuencia, la Corte ordenó a la Mesa Directiva del Senado de la República que, en el plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de este fallo, convoque a los congresistas de oposición citantes, para informarles que tienen derecho a planear, continuar y concluir, cuando lo consideren oportuno, un debate de control político sobre la misma cuestión que originó la pretensión de amparo, como ha quedado expuesto en la parte motiva de esta providencia. La continuación del Debate de Control Político promovido por partidos de oposición, a instancia de sus voceros ya referidos, incluye la participación de los congresistas no convocantes pero intervinientes, así como el derecho al ejercicio del derecho a la réplica y la participación con carácter de invitado de quien para entonces hacía las veces de Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez Neira. En todo caso, el debate que se desarrolle en cumplimiento de esta orden no afecta el derecho que les asiste a los partidos en oposición a fijar el orden del día en tres (3) oportunidades dentro de la misma legislatura, entre los cuales pueden incluirse obviamente debates de control político.

Finalmente se remitirá el contenido de esta providencia a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República con el fin de que verifique si a la luz de lo previsto en la Ley 1828 de 2017 (Estatuto Ético y Disciplinario de los Congresistas) la vulneración del derecho fundamental de oposición a participar en la agenda de las Corporaciones Públicas a los partidos políticos, contenido en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018, implicó una eventual falta a la ética y decoro de los parlamentarios Ernesto Macías Tovar y Eduardo Pulgar Daza quienes ejercieron la dirección de la Mesa Directiva de la Cámara Alta.

2. Decisión.

Primero. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 6 de marzo de 2019 proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la sentencia del 26 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, **que declaró improcedente el amparo** solicitado. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental de oposición a participar en la agenda de las Corporaciones Públicas contenido en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018 a la congresista Angélica Lozano Correa y al congresista Jorge Enrique Robledo Castillo en su calidad de voceros de la bancada de oposición del Senado de la República. Así mismo, en relación con los mismos accionantes, **NEGAR** la protección de los derechos de la oposición al acceso a medios de comunicación y de réplica, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

Segundo. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 6 de marzo de 2019, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la sentencia del 26 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, **que declaró improcedente** el amparo de los derechos a la oposición de la Senadora Aida Avella Esquivel, y los Senadores Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Alexander López Amaya, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Feliciano Valencia Medina, Roy Barreras Montealegre, Armando Benedetti Villaneda y Temístocles Ortega Narváez, pero por los motivos contenidos en esta providencia.

Tercero. En consecuencia, **ORDENAR** a la Mesa Directiva del Senado de la República que, en el plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de este fallo, convoque a los congresistas de oposición citantes, para informarles que tienen derecho a planear, continuar y concluir, cuando lo consideren oportuno, un debate de control político sobre la misma cuestión que originó la pretensión de amparo, como ha quedado expuesto en la parte motiva de esta providencia. En todo caso, el debate que se desarrolle en cumplimiento de esta orden no afecta el derecho que les asiste a los partidos de oposición a fijar el orden del día en tres (3) oportunidades dentro de la misma legislatura, entre los cuales pueden incluirse obviamente debates de control político.

Cuarto. REMITIR el contenido de esta providencia a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República con el fin de que verifique si a la luz de lo previsto en la Ley 1828 de 2017 (Estatuto Ético y Disciplinario de los Congresistas) la vulneración del derecho fundamental de oposición a participar en la agenda de las Corporaciones Públicas a los partidos políticos, contenido en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018, implicó una eventual falta a la ética y decoro de los parlamentarios Ernesto Macías Tovar y Eduardo Pulgar Daza quienes ejercieron la dirección de la Mesa Directiva de la Cámara Alta.

3. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y Paola Meneses Mosquera salvaron su voto. El magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar aclaró su voto. La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvó su voto en el asunto de la referencia, por dos razones principales: en primer lugar, por considerar que existe una evidente falta de legitimación en la causa por activa por parte de quienes propusieron la tutela de manera inicial, debido a que se trata de congresistas que no acreditaron la representación legal necesaria para exigir la protección de los derechos del partido de oposición que consideran vulnerados. En segundo lugar, por estimar que la providencia no exploró suficientemente los límites de la competencia del juez de tutela en las actuaciones políticas puestas a su consideración, dada la necesidad de que su intervención en la solución de disputas políticas sea excepcional, a fin de no incentivar una judicialización indebida de la política.

En cuanto al primer aspecto, considera la Magistrada disidente que la sentencia centró su debate en la violación de los derechos de las organizaciones políticas opositoras, en especial, frente a atribuciones de control político, acceso a los medios de comunicación y el derecho de réplica –derechos definidos por la Ley 1909 de 2018 y la **Sentencia C-018 de 2018**, como derechos del partido de oposición, lo cual muestra que se asimiló derecho del partido a congresista del partido. Dicho, en otros términos, se personaliza el concepto de partido, pues los congresistas accionantes no demostraron en el proceso que representan judicialmente los intereses del partido de oposición, sino sus propios intereses. En efecto, el énfasis en las organizaciones políticas que surge de la ley y la Constitución no tiene un propósito meramente formal, ni responde a una simple interpretación exegética de las normas constitucionales y legales que son objeto de discusión, pues su objetivo constitucional es fortalecer los partidos políticos como herramientas fundamentales de la democracia. Sin duda, atribuirles derechos concretos a tales movimientos y exigirles personería jurídica, tiene el propósito principal de despersonalizar la política y de consolidar al máximo la institucionalidad de los partidos políticos. En consideración a ello, el tema de la personalidad jurídica y la representación del movimiento político es relevante, ya que incluso la sentencia **C-018 de 2018**, consideró como exceso del legislador estatutario, el reconocer garantías de oposición a grupos sociales que no fueran organizaciones políticas que contaran con dicha personería.

Así, una vez reconocida la verdadera aspiración material de las normas constitucionales y legales descritas, para la Magistrada Ortiz era necesario que la providencia mayoritaria estableciera una diferencia conceptual entre **(i)** los derechos a la participación política que les corresponden a los congresistas de acuerdo con su actividad parlamentaria, en los términos del artículo 40 de la Carta y de la Ley 5ª de 1992, - que no fueron el eje de la discusión en asunto en mención-, y **(ii)** los derechos que le competen exclusivamente a los partidos políticos de la oposición, como instituciones destinadas a la crítica al gobierno de turno, conforme al artículo 112 superior y a la Ley 1909 de 2018. Ante la ausencia de esta precisión, se advierte un error en la sentencia de la referencia, pues se confundió a los congresistas individualmente considerados, con el partido al que pertenecen, y se les atribuyó a éstos la representación del movimiento del que son parte, en abierta contradicción con el régimen de bancadas, con el propósito del Estatuto de la Oposición mencionado y con las atribuciones que le confiere la Constitución a ese tipo de organizaciones políticas. De hecho, tal aproximación le permitió indebidamente a la providencia extender las competencias de los partidos de oposición, indistintamente, a los miembros de los movimientos políticos, y avalar de forma indiscriminada, la fragmentación de los derechos adjudicados a las organizaciones políticas. Una mirada que desde la perspectiva de derechos, además, es equivocada, pues en sentido estricto a los congresistas involucrados en el debate no se les violó ninguno de sus derechos a raíz de la situación, ya que la presunta transgresión que se dio en el debate, sólo le era predicable, en principio, a la organización política de oposición que lo convocó.

Finalmente, en relación con la competencia del juez constitucional en estas materias, es notoria la ausencia de una reflexión profunda en la ponencia, sobre los alcances de la participación de los falladores de tutela en este tipo de disputas y los límites de su intervención. Se trata de una reflexión que se echa de menos, especialmente,

cuando algunos académicos (Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel), reconocen que el debilitamiento progresivo de las instituciones democráticas puede tener como origen - fuera del populismo y la falta de tolerancia - también las atribuciones judiciales exacerbadas, cuando son los jueces los que definen los conflictos partidistas o políticos. Como la decisión mayoritaria no ahondó en estas razones ni explicó con detenimiento los motivos que justificaban la participación del juez constitucional en este caso, ni limitó tampoco la excepcionalidad de esa posibilidad - vgr., en función de la protección de las minorías o del respeto al juego democrático-, se trata de una imprecisión que favorece indebidamente el uso de la acción de tutela como un mecanismo idóneo para resolver las disputas políticas. Una situación que debilita, lastimosamente, el control constitucional que tiene una naturaleza jurisdiccional y no puramente política.

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se apartó de la decisión mayoritaria, por considerar entre otras razones, que en el presente caso no procedía el amparo constitucional solicitado. A su juicio, la acción de tutela instaurada para la protección de los derechos de participación política, el debido proceso, control político y a la libertad de expresión, no cumplía con el requisito de subsidiariedad. Advirtió que los accionantes disponían de la acción específica del artículo 28 de la Ley 1909 de 2019 para la protección de los derechos de oposición que en efecto ejercieron y que en todo caso, la decisión que emitió el Consejo Nacional Electoral en la que se negaron sus pretensiones, era susceptible de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Adicionalmente, puso de presente que como lo consagra el artículo 112 de la Constitución, los derechos de la oposición se predicán de las colectividades políticas, de los partidos y movimientos políticos, ya que no fueron concebidos como derechos subjetivos, en este caso, de los congresistas individualmente considerados. Por tal motivo, tales derechos deben ser ejercidos en las cámaras legislativas por las bancadas a través de sus voceros, como lo establece la Ley Estatutaria 1909 de 2019, situación que no tuvo lugar en el caso concreto. Observó que la jurisprudencia a la cual se alude en la sentencia como fundamento de la protección de los derechos invocados, no se refieren a la oposición, sino a los derechos de las minorías. Por estas, la Magistrada Paola Andrea Meneses, salvó el voto.

SENTENCIA C-074/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente PE-048

Rendición de cuentas a cargo de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras

POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE REGULABA LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR PARTE DE LAS CORPORACIONES DE ELECCIÓN POPULAR.

1. Proyecto de ley objeto de control constitucional

Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado – 255 de 2018 Cámara) “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”. El texto del proyecto de ley remitido a la Corte es el siguiente:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de rendición de cuentas por parte de los congresistas de la república, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales, con el fin de contribuir a la transparencia y garantizar el acceso de la ciudadanía a la gestión de todos los corporados públicos.

Artículo 2º. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales tendrán la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía según los términos establecidos en la Ley 1757 de 2015 y en la presente ley.

CAPÍTULO I

Rendición de cuentas de congresistas

Artículo 3º. Rendición de cuentas de los congresistas. La obligación de rendir cuentas de los congresistas se cumplirá mediante la presentación de informes públicos de gestión y la realización de audiencias públicas con la ciudadanía de manera anual en las fechas y términos establecidos por la presente ley.

Artículo 4º. Informe de gestión del congresista. Cada congresista debe remitir a la Secretaría General de la Cámara a la que pertenezca un (1) informe de gestión anual que comprenda las actividades realizadas durante el período legislativo. Este informe deberá ser presentado así:

En las tres primeras legislaturas se presentará el informe a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes al último día hábil de cada legislatura o período ordinario.

En la cuarta legislatura, el informe deberá ser presentado a más tardar treinta (30) días antes del último día hábil de la legislatura o período ordinario.

La Dirección Administrativa y la Mesa Directiva del Congreso deberán, mediante el uso de herramientas tecnológicas de la información y comunicación, hacer público, dando acceso a la ciudadanía, un sistema donde conste la siguiente

información por congresista: pertenencia a comisiones constitucionales, legales, accidentales y especiales; asistencia a sesiones y justificaciones por inasistencia; impedimentos y recusaciones; votaciones; proposiciones; proyectos radicados; ponencias presentadas; citaciones a debates y permisos, además de la copia de los informes de gestión presentados por cada uno de los congresistas.

Los respectivos secretarios de las diferentes comisiones del Congreso y los secretarios generales de cada Cámara deberán mantener actualizada la información del sistema de información precitado.

Artículo 5º. Contenido del Informe de Gestión del Congresista. El Informe que debe realizar cada congresista contendrá como mínimo:

1. El ejercicio de funciones judiciales en comisión de acusaciones o instrucción que no estén sometidas a reserva, en caso de ejercerlas.
2. El ejercicio de las funciones administrativas y de mesa directiva, en caso de ejercerlas.
3. La convocatoria y realización de audiencias y foros públicos en el Congreso, así como reportar la participación en debates públicos externos al Congreso.
4. Los debates de control político citados, los efectivamente programados y sus conclusiones en virtud de las respuestas de las autoridades públicas sujetas a control político.
5. Reconocimientos y sanciones recibidos en razón del cargo.
6. Ejercicio de actividades judiciales motivadas por su cargo.
7. Enunciar cargo o función específica al interior del partido y el período durante el cual lo ejerce.
8. Los proyectos de ley y/o actos legislativos de los cuales fue autor y ponente.
9. Proposiciones y/o constancias presentadas en Comisión y Plenaria durante el trámite legislativo.

Artículo 6°. Publicidad del informe de gestión del congresista. El informe de gestión de los congresistas enviado al Secretario General de la Cámara correspondiente deberá ser publicado por la corporación a más tardar los 30 días siguientes al recibido, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema de información del que trata el inciso 4° del artículo 4° de la presente ley.

Artículo 7°. Convocatoria de audiencia pública de rendición de cuentas. Cada congresista convocará y organizará dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes a la fecha de publicación de los informes de gestión, una audiencia pública para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales de la circunscripción que representa. En dichas audiencias se dará a conocer el informe de gestión.

Será facultativo de los congresistas realizar las audiencias con otros congresistas del partido.

Las audiencias que realicen los Representantes a la Cámara, se llevarán a cabo dentro de la circunscripción por la que fue electo y las que realicen los Senadores, se llevarán a cabo en la circunscripción en donde haya obtenido la mayor votación.

Parágrafo. Estas audiencias se podrán realizar a través de la página web de la respectiva corporación o de los mecanismos de tecnologías de la información que cada congresista posea. Será obligación de cada congresista, en caso de no utilizar el espacio dispuesto por la corporación, mantener a disposición de la ciudadanía la audiencia pública por el término de un año a partir de su realización.

Artículo 8°. Adiciónese el literal j) al artículo 9° de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará de la siguiente manera:

j) No presentar el informe de rendición de cuentas de los congresistas.

Artículo 9°. Adiciónese un parágrafo 3° al artículo 11 de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 11. Clasificación de las faltas.
Parágrafo 3°. Constituye falta grave el incumplimiento de la conducta prevista en el literal j) del artículo 9°.

Rendición de cuentas de concejales, diputados e integrantes de las Juntas Administradoras Locales

Artículo 10. Rendición de cuentas de concejales, diputados e integrantes de las Juntas Administradoras Locales. La obligación de rendir cuentas de los concejales, diputados y aquellos integrantes de las Juntas Administradoras Locales con pago de honorarios, se cumplirá mediante la presentación de informes públicos de gestión y la realización de audiencias públicas por parte de los corporados, y por parte de cada corporación, en las cuales podrán participar ciudadanos y organizaciones sociales, de manera anual.

Los presidentes y secretarios de los concejos, las asambleas y las Juntas Administradoras Locales, en uso de las tecnologías de la información y comunicación a su disposición, crearán un sistema público de información por corporado que contendrá una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; un inventario de los debates adelantados y de los proyectos presentados, negados, aprobados y pendientes de cada uno de ellos.

Los secretarios de cada una de estas corporaciones públicas, deberán actualizar esta información por corporado, y publicarla mediante las tecnologías de la información y comunicación con la que cuenten.

Artículo 11. Informe de gestión de concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales. Cada concejal, diputado y aquellos integrantes de las Juntas Administradoras Locales con pago de honorarios, deben remitir al secretario de la corporación pública respectiva, un (1) informe anual que comprenda las actividades realizadas durante el año, el cual deberá ser presentado dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes, al 31 de diciembre del año respectivo.

Cada informe contendrá como mínimo y respetando el principio de paralelismo de formas, la información establecida en el artículo 5° de la presente ley, en todo lo que no resulte contrario a las funciones del corporado, y en especial, una relación de su actividad en cabildos abiertos y otros mecanismos de participación desarrollados por la corporación respectiva.

Artículo 12. Publicidad del informe de gestión de los concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales. El informe de gestión de los concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales con pago de honorarios, deberá ser enviado al secretario de la corporación popular del orden territorial correspondiente, quien

lo publicará a más tardar los treinta (30) días siguientes al recibido, a través de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema de información con el que cuente la respectiva corporación popular.

Artículo 13. Convocatoria de audiencia pública para la rendición de cuentas de concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales. La respectiva corporación realizará una convocatoria a audiencia pública de rendición de cuentas.

En las audiencias públicas de rendición de cuentas se dará a conocer el informe de gestión radicado previamente por cada concejal, diputado e integrante de una junta administradora local. Todos los corporados obligados deberán individualmente dar a conocer sus informes de gestión.

La audiencia deberá ser desarrollada a más tardar, cuarenta y cinco (45) días calendario después de la publicación de los informes de gestión de cada

corporado y podrá ser realizada en cualquier lugar dentro de la circunscripción por la que fue electo. Parágrafo. De acuerdo a las tecnologías de la información que la corporación disponga, la audiencia de rendición de cuentas se debe mantener a disposición de la ciudadanía por el término de un año a partir de su realización.

Artículo 14. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la Mesa Directiva del Congreso de la República, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), expedirá un formato único que contenga los parámetros del informe de gestión para todos los corporados, cumpliendo con los lineamientos de la Ley 1757 del 2015 y la Ley 1828 de 2017, así como de la presente ley.

Artículo 15. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Deróguese el literal j) del artículo 8° de la Ley 1828 de 2017.

2. Síntesis de la providencia

2.1. La Corte afirmó que la materia del proyecto de ley se encontraba comprendida por la reserva derivada del artículo 152 de la Carta, conforme al cual mediante leyes estatutarias el Congreso de la República regulará las "*instituciones y mecanismos de participación ciudadana*". En efecto, el proyecto de ley establecía las reglas para la rendición de cuentas de los funcionarios que integran los cuerpos de representación popular. En tal sentido, materializaba de forma sistemática la dimensión de "control del poder político" propia de la democracia *participativa* según lo que prevén los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución. Reiterando la regla derivada de la sentencia C-150 de 2015, la Sala Plena concluyó que el éxito de la democracia depende, en buena medida, de la posibilidad efectiva de que los ciudadanos conozcan y cuestionen aquello que los funcionarios electos realizan en ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, la materia de la que se ocupó el proyecto analizado es tan importante y significativa para la realización del modelo de Estado, que su aprobación debía someterse a un trámite que asegurara un alto nivel de consenso y estabilidad.

2.2. Precisado lo anterior, reiteró su precedente acerca de las características del control que le corresponde ejercer respecto de los proyectos de ley estatutaria indicando que, además de ser previo, automático y definitivo, tiene el alcance de juzgarlo por vicios de procedimiento y fondo. La Sala Plena encontró, luego de un examen detallado de los diferentes elementos de prueba, que en el trámite de aprobación se configuraron tres vicios de procedimiento, que se sintetizan a continuación.

Primero. Para la Corte no fue posible establecer la voluntad legislativa de aprobar el texto del numeral 9 del artículo 5° del proyecto de ley. En efecto, el día 20 de junio de 2019, en la sesión plenaria del Senado de la República se aprobó el artículo 5 del proyecto de ley que fijaba el contenido del informe de gestión de los congresistas. En esa oportunidad se votó favorablemente la propuesta -explicada por el senador

ponente- consistente en la "aprobación del "artículo 5° como viene en la ponencia eliminando los numerales 5 y 10 (...)". Teniendo en cuenta la ponencia presentada, el numeral 10 del artículo 5° era el siguiente "10. Propositiones y/o constancias presentadas en Comisión y Plenaria durante el trámite legislativo." A pesar de lo anterior, en la Gaceta 954 de 2019 se publicó como texto acogido el numeral 9 que corresponde al mismo texto que sería eliminado según la propuesta del ponente "9. Propositiones y/o constancias presentadas en Comisión y Plenaria durante el trámite legislativo".

Valorado el desarrollo del debate y el contexto en que tuvo lugar -que originó incluso varios requerimientos de silencio y orden- la Corte concluyó que no era posible identificar con claridad la voluntad del Congreso de la República respecto de la aprobación del numeral 9 del artículo 5°. Bajo esa perspectiva indicó que se presentaba una duda irresoluble acerca de lo efectivamente aprobado y negado. Ello, sostuvo, distorsiona el proceso democrático e implica la infracción del principio de consecutividad.

Segundo. La Sala Plena constató que el modo en que se aprobó el proyecto de ley por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2019, violó el principio de publicidad en conexidad con el de consecutividad. En efecto, durante dicha sesión y debido al vencimiento de la legislatura, el ponente presentó -como proposición sustitutiva a la consignada en la ponencia- la adopción del texto aprobado por el Senado en la mañana de ese mismo día. La Corte consideró que (i) ni las explicaciones dadas por el ponente (ii) ni las intervenciones en el curso del debate, hacían posible concluir que los integrantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes hubieran conocido el alcance concreto del texto aprobado por el Senado y que, en ese momento, se propuso acoger. Las diferencias existentes no eran simplemente formales. Varias de ellas suponían orientaciones normativas diversas.

Para el tribunal ello afectó de manera específica los artículos 4, 5, 6, 7, 10, 11 y 12 del proyecto de ley. La decisión de la Plenaria de la Cámara no estuvo precedida del empleo de mecanismos de publicidad que aseguraran el conocimiento previo y suficiente del texto que sería aprobado. En consecuencia, esa actuación violó el principio de publicidad en conexidad con el de consecutividad, tal y como su alcance quedó definido, entre otras, en la sentencia C-481 de 2019.

Tercero. La Corte encontró que en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes se incurrió en un vicio adicional que afectó el numeral 7 del artículo 5 del proyecto de ley remitido a la Corte. En efecto, en la sesión del día 20 de junio de 2019, al explicar las diferencias entre el artículo 5 aprobado por el Senado y el texto contenido en el informe de ponencia presentado a la Cámara de Representantes, el ponente indicó que se eliminaría un numeral -el 11- cuyo contenido es equivalente al del numeral 7 del proyecto de ley bajo examen. Esa propuesta de supresión fue entonces, *prima facie*, formalmente acogida. Sin embargo, ese contenido normativo se incluyó en el proyecto de ley, lo que impide identificar la voluntad del Congreso de la República. Ello distorsionó el proceso democrático e implicó la infracción del principio de consecutividad.

2.3. Los vicios identificados, analizados en conjunto, debían considerarse insubsanables. A juicio de la Corte, tales irregularidades evidenciaron graves deficiencias en el trámite legislativo debido a que (i) una de ellas -Plenaria del Senado- se produjo cuando apenas

había tenido lugar la aprobación en las comisiones conjuntas, al tiempo que (ii) las otras dos -Plenaria de la Cámara- indicaban deficiencias inaceptables en el proceso deliberativo de dicha Corporación. De manera particular, encontró que estas últimas revelaban una infracción directa de los principios básicos que gobiernan los procedimientos de adopción de leyes por parte del Congreso teniendo en cuenta (a) que se desconoció el requisito de publicidad dado que los congresistas no contaron con la posibilidad de conocer lo que se sometía a su consideración y (b) que la urgencia de aprobar el proyecto debido al vencimiento de la legislatura, privó a los integrantes de la Cámara de Representantes -como incluso algunos de ellos lo advirtieron- en el curso de la sesión- de proponer alternativas diferentes o ajustes al texto que había sido aprobado en el Senado.

Dicho de otra manera, la forma como tuvo lugar su adopción impuso a los representantes la carga de aprobar o improbar en “silencio”, pues cualquier ajuste que implicara una divergencia con el texto acogido por el Senado no podría ser admitido. Consideradas en conjunto, estas circunstancias implicaron la pretermisión del debate. En adición a ello, la Corte advirtió (c) que el trámite de una ley estatutaria impone al Congreso una especial responsabilidad en su adopción, debido a que las materias que regula y el nivel de acuerdo que se demanda para su expedición, se traduce no solo en una especial posición en el ordenamiento jurídico sino en una expectativa de estabilidad. Preciso que, a pesar de que lo ocurrido no afectaba de la misma manera las disposiciones del proyecto de ley, la gravedad del vicio y su impacto en varias de ellas imponía declarar la inconstitucionalidad de todo el proyecto.

Por último, la Sala Plena encontró necesario destacar la importancia que tiene un régimen de rendición de cuentas que vincule a los integrantes de las corporaciones de elección popular. La relación de tal instrumento con la democracia participativa es innegable. Sin embargo, su aprobación no puede tener lugar pagando el precio de desconocer los principios procedimentales básicos que legitiman la actuación del Congreso como expresión de la democracia representativa. No conocer de manera suficiente lo que se aprueba, o negar la posibilidad de proponer, debatir o ajustar, constituye una abdicación de las responsabilidades que a ese órgano le confió la Constitución.

3. Decisión

Declarar inconstitucional el Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara) “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclararon el voto. Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se reservó la presentación de una aclaración de voto.

La aclaración de voto del magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** se fundamentó en que, si bien estuvo de acuerdo con la decisión de inconstitucionalidad del proyecto de ley estatutaria examinado, no comparte la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el ámbito de reserva de ley estatutaria en relación con los mecanismos de

participación que, en su concepto, se circunscribe a los mecanismos de participación ciudadana enunciados en el artículo 103 de la Constitución Política. Por esta razón, considera que la rendición de cuentas debe ser tramitada como una ley ordinaria.

En su aclaración de voto, el magistrado **ALBERTO ROJAS** señaló que, si bien comparte la decisión mediante la cual la Sala Plena declaró la inexecutable del proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara) “*por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas*”, en su criterio la Corte debió declararse inhibida para estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria, dado que versa sobre una materia que corresponde a una ley ordinaria.

Al respecto, señaló que la Sala Plena le dio trámite de ley estatutaria y decidió definitivamente sobre su inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. En ese sentido sostuvo que cuando se ejerce el control previo sobre disposiciones que a pesar de estar contenidas en leyes estatutarias tratan temas propios de una ley ordinaria, se afecta la libertad de configuración normativa del Congreso de la República (art. 150 C.P), a la vez que se impide el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, quienes no podrán controvertir la constitucionalidad de la norma una vez conozcan sus efectos.

SENTENCIA C-075/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente D-13850

Rendición de cuentas a cargo de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras

LOS FAMILIARES DE LOS INTERNOS, DENTRO DEL SEGUNDO GRADO DE CONSANGUINIDAD, PRIMERO DE AFINIDAD O SEGUNDO GRADO DE PARENTESCO CIVIL PUEDEN SOLICITAR AL INPEC EL TRASLADO DE LOS INTERNOS. LA INCLUSIÓN DE LOS PARIENTES CIVILES, QUE NO ESTABA ORIGINALMENTE PREVISTA EN LA LEY, ES NECESARIA PARA SUPERAR UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA.

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1709 DE 2014

(Enero 20)

Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 52. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 74. Solicitud de traslado. El traslado de los internos puede ser solicitado a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) por:

1. El Director del respectivo establecimiento.
2. El funcionario de conocimiento.
3. El interno o su defensor.
4. La Defensoría del Pueblo a través de sus delegados.
5. La Procuraduría General de la Nación a través de sus delegados.
6. **Los familiares de los internos dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad**⁵.

⁵ Subrayado fuera del texto original.

2. Síntesis de la providencia

En la presente oportunidad, luego de establecer la viabilidad del juicio de constitucionalidad, la Sala analizó una demanda en la que se alegaba que el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa al expedir el numeral 6 del artículo 52 de la Ley 1709 de 2014, por cuanto en dicha norma se permite que los parientes por consanguinidad o afinidad puedan solicitar el traslado de familiares privados de la libertad, pero, ignorando el principio de igualdad, no se contempla a los parientes con parentesco civil.

Para desarrollar su análisis, la Sala dio cuenta y reiteró su doctrina sobre: 1) las omisiones legislativas relativas, 2) las tipologías de parentesco, 3) el principio de igualdad en el marco de las relaciones familiares y 4) la unidad familiar como derecho de los menores y elemento de la resocialización de los reclusos.

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala estableció que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al expedir la norma demandada. De una parte, la ley desatiende la prohibición constitucional de establecer tratos diferenciados entre las personas con base en su origen familiar, lo que, además, estableció que exista una razón suficiente para ello. De otra, al no incluir a los parientes civiles, junto a los parientes por consanguinidad y afinidad, que sí estaban reconocidos dentro de aquellas personas que podían solicitar al INPEC el traslado de los internos, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, en tanto y en cuanto incumplió el deber constitucional de dar el mismo trato a todos los parientes de las personas que se encuentran privadas de su libertad. En consecuencia, esta Sala proferirá una decisión integradora para superar tal omisión.

3. Decisión

La Corte declaró la **EXEQUIBILIDAD** del numeral 6 del artículo 52 de la Ley 1709 de 2014, por el cargo analizado en esta providencia, bajo el entendido de que el traslado de los internos también puede ser solicitado a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) por los familiares de los reclusos dentro del segundo grado de parentesco civil.

SENTENCIA C-076/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-13808

Prohibición de ejercer el cargo de revisor fiscal en más de cinco sociedades por acciones

LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE LA REVISORÍA FISCAL A CINCO SOCIEDADES NO VULNERA EL DERECHO AL TRABAJO NI LA LIBERTAD DE PROFESIÓN DE LOS CONTADORES PÚBLICOS, POR CUANTO CONTRIBUYE A LA EFICACIA, PERMANENCIA, INDEPENDENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA REVISORÍA. ASÍ MISMO, RESULTA PROPORCIONADA, EN LA MEDIDA QUE LA REVISORÍA ES SOLO UNO DE LOS DIVERSOS CAMPOS DEN LOS QUE UN CONTADOR PÚBLICO PUEDE EJERCER SU PROFESIÓN Y SE PREDICA ÚNICAMENTE DE LAS SOCIEDADES POR ACCIONES.

1. Norma objeto de control constitucional

DECRETO LEY 410 DE 1971

(marzo 27)

Por el cual se expide el Código de Comercio

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

Decreta:

(...)

Artículo 215. El revisor fiscal deberá ser contador público. Ninguna persona podrá ejercer el cargo de revisor en más de cinco sociedades por acciones.

Con todo, cuando se designen asociaciones o firmas de contadores como revisores fiscales, éstas deberán nombrar un contador público para cada revisoría, que desempeñe personalmente el cargo, en los términos del artículo 12 de la Ley 145 de 1960. En caso de falta del nombrado, actuarán los suplentes.

2. Decisión

La Corte declaró **EXEQUIBLE** la expresión "*Ninguna persona podrá ejercer el cargo de revisor fiscal en más de cinco sociedades por acciones*" contenida en el artículo 215 del Decreto Ley 410 de 1971, "[p]or el cual se expide el Código de Comercio", frente a los cargos por violación de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política.

3. Síntesis de la providencia

Correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse respecto de una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de un aparte del artículo 215 del Decreto 410 de 1971 -Código de Comercio-, que limita a cinco la cantidad de sociedades por acciones en las que un contador público se puede desempeñar como revisor fiscal. A juicio del actor, esta limitación es violatoria del preámbulo y de los artículos 13, 25 y 26 de la Constitución.

En primer término, Corte estableció que la demanda solo era apta para provocar un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de los artículos 25 y 26 superiores, y constató que en el presente caso no se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional. Posteriormente, resaltó la potestad configurativa del Legislador para regular la contaduría pública y el ejercicio de la función de revisoría fiscal, así como la relevancia de esta última para el orden público económico. Con base en estas consideraciones, se determinó que, si bien la norma en cuestión comporta una limitación a los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio, tal restricción resulta proporcional, en atención a que (i) busca garantizar que la revisoría fiscal sea eficaz, permanente, independiente y oportuna, (ii) es idónea para alcanzar tal finalidad, y (iii) no es evidentemente desproporcionada. Frente a este último aspecto, la Corte tuvo en cuenta, entre otras circunstancias, que la revisoría fiscal es solo uno de los diversos campos de acción en los que un contador público puede ejercer su profesión, y que la limitación objeto de examen únicamente se predica de las sociedades por acciones.

Con base en lo anterior, la Corte concluyó que la expresión demandada es exequible frente a los cargos analizados.

SENTENCIA C-077/21

M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente D-13784

Concurso de ascenso en la carrera administrativa para proveer el 30 % de las vacantes a proveer.

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL DISPOSICIÓN QUE REGULA EL CONCURSO DE ASCENSO DENTRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, POR NO VULNERAR LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y MÉRITO

1. Norma objeto de revisión constitucional

LEY 1960 DE 2019
(junio 27)

Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2o. El artículo 29 de la Ley 909 de 2004 quedará así:

Artículo 29. Concursos. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.

El **concurso** de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.

2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o

especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.

3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.

Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 (parcial) de la Ley 1960 de 2019, por los cargos analizados.

3. Síntesis de la providencia

3.1. La Corte Constitucional, en atención exclusivamente a los cargos invocados por el demandante, precisó que el problema jurídico que le correspondía analizar en este asunto era el siguiente: ¿la regla que permite la realización de concursos de ascenso respecto del 30% de las vacantes a proveer en carrera administrativa es inconstitucional, por la presunta lesión de los principios de igualdad y mérito (artículos 13 y 209 de la Constitución)?

3.2. La Sala Plena, por decisión mayoritaria, respondió a dicho interrogante de forma negativa, por lo cual decidió declarar la exequibilidad de la disposición parcialmente cuestionada. Para el efecto retomó la línea jurisprudencial que sobre esta materia ha construido la Corporación, evidenciando que (i) la configuración de concursos completamente cerrados desconoce intensamente el principio de igualdad, sin embargo, (ii) es válido que el Legislador, en ejercicio de sus competencias de regulación y en un estricto análisis de armonización de principios constitucionales a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, prevea concursos de ascenso parcial, tal como lo afirmó recientemente este Tribunal al juzgar una regla similar a la ahora cuestionada en el marco del régimen especial de carrera de la Fiscalía General de la Nación, en la Sentencia C-034 de 2015.

3.3. La Sala consideró que, **la existencia de concursos de ascenso parciales que exijan para su celebración la satisfacción de una serie de requisitos tendientes a asegurar la prestación del servicio público por personal idóneo y capacitado, garantiza el mérito**, destacando en este punto que no es dable equiparar un concurso al que solo pueden aspirar quienes pertenecen a la carrera administrativa, de un lado, Comunicado 12 Corte Constitucional de Colombia Marzo 25 de 2021 3 con inscripciones automáticas a un cargo superior y sin criterios objetivos, del otro, pues esto último sí sería inconstitucional.

3.4. Precisó también la Sala que **los concursos de ascenso parciales no solo resguardan el mérito, sino que tienen el potencial de promoverlo**, en la medida en que quienes pertenecen a la carrera encuentran en ellos la motivación de que sus esfuerzos puedan verse reconocidos y reflejarse en posibilidades de mejoras salariales y profesionales.

3.5. Finalmente, en cuanto al principio de igualdad, la Sala Plena estimó que una medida como la que se estudia en este caso tiene un impacto en la posibilidad de que toda vacante pueda ser ofertada pública y abiertamente al universo de las personas interesadas; sin embargo, esa restricción en este caso es parcial, sobre una proporción de cargos, y se encuentra justificada en razones relacionadas con el mérito y el adecuado ejercicio de la función pública.

3.6. Consideró además que, **el ascenso en las condiciones reguladas tiene el efecto de impulsar dentro de la carrera la promoción de la movilidad social y, con ésta, la oportunidad de que grupos de mujeres, personas en situación de discapacidad y**

otros sectores golpeados por fenómenos estructurales de desigualdad puedan aspirar a escalar a mejores posiciones dentro del empleo público, contando con las políticas de capacitación que el Estado ofrece. Esta movilidad, por último, permite la generación de aquellas vacantes que dejan quienes ascienden y que, en algún nivel, se ofertarán a través de un concurso público y abierto de méritos, con lo cual no se pierde de vista la incorporación continua de nuevos funcionarios y funcionarias.

3.7. Por lo expuesto, la Sala Plena decidió, por mayoría, avalar la constitucionalidad del concurso de ascenso parcial regulado en el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** anunciaron un salvamento de voto en relación con la sentencia, en atención a que la medida que reserva en los concursos públicos para integrar la carrera administrativa, un 30% de los cupos en los empleos públicos para los funcionarios de carrera, a efectos de consolidar con ellos un concurso de ascenso cerrado, profundiza múltiples desigualdades estructurales. Prohijar una comprensión del mérito asociado exclusivamente con la pertenencia a la carrera entra en colisión con el mandato de asegurar un trato igualitario que evite toda forma de **privilegio** para unos cuantos. Esto ha sido denominado la *tiranía del mérito* y consiste precisamente en privilegiar el mérito de los exitosos sin recabar en las razones por las cuales los demás no han alcanzado los mismos objetivos⁶.

El legislador no puede obligar, mediante un mandato general, a que las entidades provean una porción de las vacantes con personas que no han obtenido los mejores resultados en virtud de que la tercera parte de las plazas se encuentra reservada. El contenido del estándar de igualdad en el acceso y ascenso al empleo público que deriva directamente tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, tienen como elemento común la obligación general de igualdad en el acceso y promoción dentro de los cargos públicos.

A su vez, existe una tradición constitucional común en favor de ampliar la diversidad y el pluralismo en la función pública. El eje central es una concepción material de la igualdad en la que se aceptan medidas a favor de quienes no han logrado ingresar a la carrera (i.e. mujeres, personas en situación de discapacidad o víctimas del terrorismo), pero, en ningún caso, a favor de quienes ya se encuentran dentro del servicio público escalafonado.

Los magistrados sostuvieron que la Sala Plena ha debido, asimismo, adoptar un enfoque de género para realizar el control de constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 1960 de 2019. Ese enfoque habría llevado a concluir que el privilegio a favor de quienes ya integran la carrera administrativa mantiene una situación de discriminación que impide el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Pero, en todo caso, el énfasis en el análisis de la materia se dirigió a mantener un privilegio – pertenecer a la carrera administrativa—y con ellos –los privilegiados-- realizar un concurso **cerrado** de ascenso, lo cual desconoce el mandato de igualdad, el cual se

⁶ Michael Sandel. *The tyranny of merit: what's become of the common good?* Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2019.

ha mantenido vigente en la Corte desde la sentencia C-266 de 2002, con una leve variación en la C-034 de 20015, la cual, sin embargo, hizo énfasis en que el criterio de la igualdad debe primar, tratándose de una democrática configuración del sistema de acceso a la función pública.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia