Sentencia C-036/05

FUNCION ADMINISTRATIVA-Principios

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS-Definición

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVAS-Diferencias

DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVAS-Diferencia básica

La diferencia básica entre la desconcentración y la delegación es que la primera supone que la transferencia de funciones del órgano superior opera directamente por mandato del ordenamiento, mientras que la delegación, si bien presupone una autorización legal, no opera directamente por mandato de la ley, ya que implica la existencia de un acto de delegación, puesto que la transferencia se realiza por parte del órgano superior. Por ello, mientras que en la desconcentración de funciones, el órgano superior no puede reasumir la función, ya que ésta fue desconcentrada por mandato legal, en cambio, en la delegación, el órgano superior siempre puede reasumir la función, como lo señala el artículo 211 superior.

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS-Elementos constitutivos

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS-Es de la esencia su revocabilidad

El actor y el Ministerio Público aciertan entonces en señalar que es de la esencia de la delegación su revocabilidad, esto es, que el órgano superior pueda en cualquier momento reasumir la competencia.

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE AUTORIDAD NACIONAL A ENTIDAD TERRITORIAL-Es posible siempre y cuando exista un convenio de carácter temporal

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE AUTORIDAD NACIONAL A ENTIDAD TERRITORIAL-Tramitación, celebración, vigilancia y control de los contratos de concesión minera

Con el trascrito sustento de la Norma, la anterior doctrina constitucional es plenamente aplicable al presente caso, puesto que la expresión acusada hace parte de una disposición que prevé una delegación entre una autoridad nacional (la autoridad minera) y unas

entidades territoriales (los gobernadores y ciertos alcaldes). Por consiguiente, conforme a esa doctrina, dicha delegación no sólo implica la existencia del respectivo convenio, como lo señala artículo 14 de la Ley 489 de 1998, sino además que la delegación sea temporal, pues de no ser así, se estaría realizando un reparto definitivo de competencias, que corresponde a la ley orgánica. Por ende, el actor acierta en que es inconstitucional la posibilidad de una delegación permanente de la autoridad minera de algunas de sus funciones en una entidad descentralizada, por lo que la palabra "permanente" de la expresión acusada "en forma permanente" será retirada del ordenamiento.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance

IGUALDAD ENTRE MUNICIPIOS-Legislador puede establecer regulaciones distintas

No puede considerarse arbitrario que la expresión acusada señale que la autoridad minera únicamente puede delegar sus funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, en los alcaldes de ciudades capitales de departamento, por cuanto es razonable entender que esos municipios suelen contar con mejores recursos físicos y administrativos para cumplir adecuadamente con las funciones delegadas. En ese sentido, la distinción establecida por la expresión acusada es un mecanismo adecuado y proporcionado para alcanzar un propósito constitucionalmente importante, como es el de asegurar que la delegación de las funciones de la autoridad minera se haga en una entidad territorial que cuente con los recursos suficientes para desarrollar apropiadamente las funciones delegadas.

Referencia: expediente D-5282

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 320 (parcial) de la Ley 685 de 2001.

Actor: Arleys Cuesta Simanca.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C, veinticinco (25) de enero de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Arleys Cuesta Simanca demanda las expresiones "en forma permanente" y "de ciudades capitales de departamento" contenidas en el artículo 320 de la Ley 685 de 2001. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Diario Oficial No. 44.545, de 8 de septiembre de 2001, y se subraya el aparte acusado:

"LEY 685 DE 2001

(agosto 15)

Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones

.(...)

CAPITULO XXVIII.

COMPETENCIA....)

ARTÍCULO 320. DELEGACIÓN EXTERNA. La autoridad minera, previa reglamentación, podrá delegar en forma permanente, temporal u ocasional, sus funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, en los gobernadores de departamento y en los alcaldes de ciudades capitales de departamento."

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las expresiones acusadas violan los artículos 1, 13 y 211 de la Constitución, básicamente por dos razones: (i) por cuanto desconocen la temporalidad que debe tener la delegación de funciones e (ii) introducen discriminaciones entre los municipios.

Según su parecer, una de las expresiones permite la delegación de manera permanente, lo cual es contrario al artículo 211 de la Constitución, que establece la temporalidad de la delegación. Además, explica el actor, esa disposición constitucional señala que la ley debe regular la delegación de funciones, punto que fue desarrollado por la Ley 489 de 1998, que en este aspecto "viene a integrar el bloque de constitucionalidad en cuanto la misma Constitución ha previsto tal efecto al confiar aquella regulación a la ley". El actor explica igualmente que la sentencia C-727 de 2000 declaró la constitucionalidad del artículo 14 de esa ley, que regula la delegación entre entidades públicas, pero la Corte precisó que los convenios de delegación "deben ser temporales, lo cual implica que la delegación entre entidades estatales debe ser necesariamente temporal". Concluye entonces el demandante:

"Entonces, si del artículo 14 de la Ley 489 de 1998 resulta que la delegación es temporal, y si la ley 489 de 1998 nos sirve como referente del estudio de constitucionalidad del ordenamiento jurídico en materia de delegación, debe inferirse que el artículo 320 del Código de Minas desconoce la Constitución porque establece la posibilidad de efectuar delegaciones permanentes, esto es, no sometidas a límite de tiempo.

Incluso se puede llegar a la misma conclusión de inconstitucionalidad del aparte demandado sin tener que valernos de la mediación de la Ley 489 de 1998, sino por confrontación directa de la norma cuestionada con el artículo 211 de la Constitución por cuanto esta prevé en su inciso segundo que los actos o resoluciones del delegatario podrán siempre revocarse o reformarse por el delegante reasumiendo la responsabilidad consiguiente- – Adviértase que la posibilidad de reasumir la delegación de suyo implica que esta es necesariamente

temporal, pues de admitirse que la delegación fuese permanente no operaria tal reasunción de funciones y de responsabilidades pues el carácter permanente despoja al delegante de reasumir las funciones. – En tal sentido es inconstitucional el aparte demandado del artículo 320 del Código de Minas en lo que concierne al carácter permanente de la delegación".

De otro lado, la demanda considera que no es razonable limitar la delegación de funciones en los alcaldes de las ciudades capitales, sobre todo si se tiene en cuenta que "las actividades de minería se cumplen de manera más marcada y como un renglón más importante de la economía en municipios que no tienen la calidad de ciudades capitales de departamento, verbigracia la explotación de la sal en Manaure; de las esmeralderas en Muzo, Otanche, Borbur; del oro en Nechi, Zaragoza, el Bagre o en Istminia, Tadó y Condoto; del carbón en el Cerrejón o en Samacá, Paz del rio y Belén; del petróleo en Barrancabermeja o Cravo Norte y Cusiana." Por esa razón considera que la segunda expresión acusada es contraria al principio de igualdad pues establece discriminaciones entre los municipios. En sus palabras:

"El aparte demandado que hace referencia a las ciudades capitales de departamento, debe retirarse del ordenamiento jurídico por ser contrario al artículo 13 de la Constitución Política, pues los municipios en cuanto tales son iguales y tienen la aptitud jurídica para ejercer –en virtud de delegación- las funciones de control y vigilancia de la ejecución de los contratos de concesión minera, siendo por tanto una distinción odiosa que no tiene razón de ser. Del mismo modo el aparte acusado es contrario al principio de igualdad consagrado por el artículo 209 de la Constitución Política como fundamento de la función administrativa, ya que el legislador al regular la función administrativa de vigilancia y control en materia minera está fijando un tratamiento jurídico desigual a entidades jurídicamente iguales. Además la igualdad como principio de la función administrativa no solamente resulta predicable en la parte operativa de la administración, esto es en su relación con los administrados, sino también en la consagración misma de funciones de competencias y en reconocimiento de identidad a las entidades territoriales en sus relaciones en el seno del Estado de autoridad a autoridad".

IV- INTERVENCIONES

La ciudadana María Liliana Hernández Martínez, en representación del Ministerio de Minas y Energía, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las expresiones

acusadas.

Según su parecer, la palabra “permanente” contenida en el artículo 320 de la ley 685 de 2001 no viola el artículo 211 superior pues se entiende que “esa permanencia se concibe dentro de un espacio temporal definido”, ya que de no ser así, no podría el delegante modificar los actos del delegatario. Además, explica la interviniente, así lo ha entendido el Ministerio “al expedir el reglamento general sobre delegación contenido en la resolución No. 181145 de 2001, y al efectuar la delegación de funciones de manera temporal en algunas Gobernaciones Departamentales.”

De otro lado, la ciudadana considera que no viola la igualdad que la norma acusada prevea la delegación únicamente en las capitales de departamento, pues lo único que hace la disposición es reconocer “las diferencias que existen entre unos municipios y otros por razones tales como su población, situación económica, geográfica, recursos fiscales, además de otras como infraestructura técnica, recursos humanos y físicos”. Por esa razón, considera que es razonable delegar en alcaldes de ciudades capitales de departamento, pues en la práctica en estos municipios “se localizan generalmente las entidades públicas que cuentan con el personal capacitado y la infraestructura física y técnica para cumplir con la administración del recurso minero a través de la celebración, fiscalización y control de los contratos de concesión minera”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3652, recibido el 9 de septiembre de 2004 solicita a la Corte declarar inexequible la expresión “en forma permanente” y constitucional la expresión “de ciudades capitales de departamento”, contenidas en el artículo 320 de la Ley 685 de 2001.

El Procurador comienza por explicar que la delegación consiste en el traslado de funciones de una autoridad a sus colaboradores o a otras autoridades “cuyas características son i) la transferencia se efectúa por el órgano titular de la función; ii) la exigencia de la autorización legal; y, iii) la posibilidad de reasumir en cualquier momento la función delegada”. En ese sentido, explica la Vista Fiscal, la delegación es una simple atenuación de la centralización por razones de eficiencia, pues la autoridad delegante conserva la facultad de reasumir. Según sus palabras:

“Bajo esta óptica, ha de entenderse que el desprendimiento de las funciones administrativas que se les ha encomendado a determinado órgano para que otro lo ejerza en nombre de aquel, no constituye la pérdida de la competencia frente al ejercicio de determinada actuación administrativa, como sucede en el evento de la descentralización, pues en ésta, es la persona jurídica diferente del Estado quien adopta las decisiones en ejercicio de la facultad de gobernarse por sí misma, mientras que en la delegación es el Estado o la entidad nacional quien decide por medio de un agente, pero con la facultad de que la autoridad delegante puede en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario. En esa dirección, no es dable señalar que la delegación pueda tener vocación de permanencia, entendido este concepto como la imposibilidad de recuperar la competencia cuando las circunstancias así lo ameriten.”

Aclarada la naturaleza de la delegación, la Vista Fiscal procede a analizar los cargos del demandante. Según su parecer, no es cierto que la Ley 489 de 1998 pueda ser considerada un elemento del bloque de constitucionalidad, pues se trata de una ley ordinaria que si bien regula ciertos aspectos del ejercicio de la actividad administrativa, como la delegación, “no tiene prelación sobre las demás leyes, lo cual no significa que no se puede constituir en un referente normativo a seguir por las demás disposiciones que regulen estos asuntos”. El Procurador concluye entonces que la confrontación debe hacerse frente a la Constitución, y en especial frente al artículo 211 superior, que precisa que el acto de delegación “por su naturaleza implica la no pérdida de la competencia definitiva”. Por ello considera que la expresión acusada “en forma permanente” desconoce esa naturaleza de la delegación pues implica la imposibilidad de que el delegante reasuma la función, “desconociendo el objetivo de dicha figura jurídica cual es la descongestión de la entidad que tiene a cargo la función, a efectos de garantizar su debida prestación”, pero sin que la función deje de estar en cabeza de la entidad delegante. Según su parecer, ese carácter permanente de la delegación desnaturaliza la figura pues “vulnera la noción de reasumible insito en la delegación, conforme a lo estipulado en el inciso segundo del artículo 211”. Además, según su parecer, dicha delegación permanente implica un verdadero reparto de competencias, que desconoce el principio de autonomía territorial, pues permite alterar las competencias legales y constitucionales entre la autoridad minera a que alude el artículo 287 de la Constitución Política.

Por todo lo anterior, la Vista Fiscal considera que la expresión “en forma permanente” debe

ser retirada del ordenamiento. Por el contrario, según su parecer, la otra expresión acusada "de ciudades capitales de departamento" es constitucional, ya que no establece ninguna discriminación entre los municipios. La Vista Fiscal explica esa tesis en los siguientes términos:

"El acto de delegación en principio es una decisión voluntaria que en el presente evento, de la autoridad minera para desprenderse de sus funciones de celebración de contratos de concesión, y que se circunscribe solamente a los servidores y órganos que señala la ley.

Mas que un privilegio que le corresponda a los municipios, es una carga adicional que deben soportar, pues de la disposición legal no se desprende que por efecto de la delegación, las capitales de departamento se vayan a beneficiar. Es tan así, que en tratándose de actos de delegación entre autoridades nacionales y entidades territoriales, la ley 489 de 1998 en el artículo 14, consagra que deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Es decir, que la delegación de funciones siempre estará sujeta a la aceptación de la entidad territorial, sin la cual el acto de delegación no produce efecto jurídico alguno; aspecto que es apenas razonable, dado que una decisión unilateral de la entidad delegante, terminaría invadiendo la órbita de la autonomía territorial, en la medida que aquella le tocaría asumir competencias, así sean temporales, que no están contempladas en la Constitución Política, ni en la ley orgánica de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Así las cosas, el argumento del ciudadano Cuesta Simanca que por existir municipios que tienen en sus circunscripciones explotaciones mineras, es a ellos a quienes debe delegarse la función establecida en el artículo 320 del Código de Minas, no es constitucionalmente admisible, debido a que el legislador tiene plena facultad sin que se vulnere el derecho a la igualdad, a determinar a que órgano, la autoridad minera pueda delegar. La Constitución Política no fijó un marco específico en el que deba moverse el legislador para establecer el alcance de la delegación, por el contrario la norma es bastante amplia, permitiéndole consagrar los destinatarios de dicha legislación, lo cual corresponde al desarrollo de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la República, que sólo tiene como límites los derechos y principios constitucionales, que en el presente evento no fueron

transgredidos.”

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones “en forma permanente” y “de ciudades capitales de departamento” contenidas en el artículo 320 de la Ley 685 de 2001, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una Ley de la República.

El primer asunto bajo revisión.

2- El actor considera que la expresión “en forma permanente” es inconstitucional por cuanto desconoce la naturaleza constitucional de la figura de la delegación, que es esencialmente temporal, por cuanto el delegante puede en cualquier momento reasumir la función delegada. Además, según su parecer, el aparte demandado viola el bloque de constitucionalidad, ya que infringe la regulación sobre delegación prevista en la Ley 489 de 1998, que en este aspecto integra el bloque de constitucionalidad, por cuanto representa la regulación general de la delegación de funciones administrativas. Este punto de vista es compartido parcialmente por la Procuraduría, que también solicita que esa expresión sea declarada inexequible, por desconocer la naturaleza temporal de la delegación, aun cuando considera que la Ley 489 de 1998 no integra el bloque de constitucionalidad. Por el contrario, la interviniente argumenta que la expresión es constitucional, por cuanto ella no implica un traslado definitivo de las funciones del delegatario al delegante.

Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea la expresión acusada “en forma permanente” es si la decisión del legislador de permitir a la autoridad minera la delegación en forma permanente de sus funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, vulnera la naturaleza de la delegación prevista en la Carta como una de las formas de desarrollar la función administrativa. Para resolver este interrogante, la Corte comenzará por recordar brevemente las características de la delegación, en especial tal y como ésta se encuentra definida por los artículo 209 y 211 superiores. Ese examen permitirá determinar el alcance de la expresión

acusada y si ésta se ajusta o no a la Carta.

La naturaleza de la delegación y el problema de su temporalidad

3- Esta Corte ha señalado que el artículo 209 de la Carta establece varios tipos de principios que gobiernan la función administrativa, entre los cuales puede distinguirse entre los finalísticos, los funcionales y los organizacionales1. Los primeros señalan la finalidad que debe buscar la función administrativa, como por ejemplo que ésta debe estar al servicio de los intereses generales; los principios funcionales indican la manera como debe ejercerse dicha función, como son el respeto de la igualdad, la moralidad o la eficacia; finalmente, los principios organizacionales establecen la forma como pueden repartirse las competencias dentro de la estructura administrativa, en desarrollo de la función administrativa (descentralización, desconcentración y delegación de funciones).

4- La delegación de funciones administrativas es entonces una forma de organizar la estructura institucional para el ejercicio de la función administrativa, junto con la descentralización y la desconcentración. Estas figuras tienen semejanzas, pues implican una cierta transferencia de funciones de un órgano a otro, pero presentan diferencias importantes, ya que la delegación y la desconcentración suponen que el titular original de las atribuciones mantiene el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones, mientras que en la descentralización no existe ese control jerárquico, debido a la autonomía propia de la entidad descentralizada en el ejercicio de la correspondiente atribución. Ha dicho al respecto la Corte:

“La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en

principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa.2”

5- Por su parte, la diferencia básica entre la desconcentración y la delegación es que la primera supone que la transferencia de funciones del órgano superior opera directamente por mandato del ordenamiento, mientras que la delegación, si bien presupone una autorización legal, no opera directamente por mandato de la ley, ya que implica la existencia de un acto de delegación, puesto que la transferencia se realiza por parte del órgano superior. Por ello, mientras que en la desconcentración de funciones, el órgano superior no puede reasumir la función, ya que ésta fue desconcentrada por mandato legal, en cambio, en la delegación, el órgano superior siempre puede reasumir la función, como lo señala el artículo 211 superior.

Con base en lo anterior, esta Corte, en acuerdo con la doctrina sobre la materia, ha señalado que son elementos constitutivos de la delegación los siguientes: (i) la transferencia de funciones de un órgano a otro; (ii) que la transferencia de funciones se realice por el órgano titular de la función; (iii) que dicha transferencia cuente con una previa autorización legal; (iv) y que el órgano que confiera la delegación pueda siempre y en cualquier momento reasumir la competencia3.

6- El actor y el Ministerio Público aciertan entonces en señalar que es de la esencia de la delegación su revocabilidad, esto es, que el órgano superior pueda en cualquier momento reasumir la competencia. El interrogante obvio que surge es si esa característica de la delegación implica, como lo sostienen el actor y el Ministerio Público, la inexequibilidad de la expresión acusada, que autoriza que la autoridad minera delegue en forma permanente algunas de sus funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, en los gobernadores de departamento y en los alcaldes de ciudades capitales de departamento. Entra pues la Corte a examinar este punto.

7- Esta delegación de la autoridad minera, a pesar de que opera entre una autoridad central, como es la autoridad minera, y ciertas autoridades del orden territorial, como son las gobernaciones y ciertos alcaldes, es posible, por cuanto, como lo ha señalado esta Corte, la delegación puede operar no sólo entre órganos de una misma persona jurídica sino también

entre personas jurídicas de diverso orden territorial. En efecto, la Corte ha señalado que si bien la desconcentración y la delegación se hacen usualmente entre órganos de distinta jerarquía en una misma persona jurídica, nada en la Constitución se opone a que exista una delegación o desconcentración entre distintas personas jurídicas. Y por ello es posible que exista una forma de delegación de la Nación a las entidades descentralizadas, ya sea territorialmente o por servicios, la cual no corresponde al principio general de la delegación "y puede considerarse como impropia, aunque no por ello inconstitucional"4.

Con ese criterio, la sentencia C-727 de 2000 declaró la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, que prevé la delegación de autoridades nacionales frente a entidades territoriales, pero siempre y cuando medie un convenio entre la entidad de orden nacional y la entidad territorial respectiva. Sin embargo, la Corte, en esa sentencia, no sólo retiró del ordenamiento el parágrafo de ese artículo sino que además condicionó la constitucionalidad de esa norma a que los convenios tuvieran un término definido. Dijo entonces esta Corporación en los fundamentos 21 y 22 de esa sentencia:

"21. A juicio de la Corte, la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. La Carta es cuidadosa en la defensa de esta autonomía y por ello, para el reparto definitivo de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ha diseñado mecanismos rigurosos, a través de trámites legislativos exigentes, como los propios de las leyes orgánicas.

Dicha autonomía, sin embargo, se ve salvaguardada en el evento de delegación, si el traslado de competencias, previamente autorizado por el legislador, resulta ser aceptado por la entidad territorial delegataria mediante la suscripción de un acuerdo, como lo dispone el inciso primero de la disposición sub examine. Sin embargo, el parágrafo de la misma, al permitir que para la delegación de funciones afines a las que cumple la entidad delegataria no se requiera de tal convenio, impide el ejercicio legítimo de la autonomía de las entidades territoriales.

Adicionalmente, la disposición no define la manera de establecer la complementariedad o similitud de las funciones de las entidades comprometidas en la delegación, ni la autoridad competente para ello, por lo cual el concepto resulta impreciso y vago, comprometiendo aun más la autonomía territorial. Por ello, la Corte estima que el mencionado parágrafo debe ser retirado del ordenamiento. Una vez pronunciada la referida inexequibilidad, conforme con lo dispuesto por el inciso primero de la disposición, toda delegación de funciones entre entidades nacionales y territoriales, operará en virtud de convenio en el que se definan los derechos de la delegante y la delegataria, y los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada, dentro del marco de las disposiciones presupuestales y de planificación.

22. Dicho convenio, empero, no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria(sic) para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.

En virtud de lo anterior, se declarará la inexequibilidad del parágrafo del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, y la exequibilidad del resto de la disposición, bajo la condición de que los convenios a que se refiere el inciso primero, tengan carácter temporal, es decir término definido".

8- Conforme a lo anterior, es claro que la ratio decidendi de la sentencia C-727 de 2000, al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 14 de la Ley 489 de 1998 y la inexequibilidad de su parágrafo, es la siguiente: es posible la delegación de funciones de una autoridad central en una entidad descentralizada, pero siempre y cuando (i) exista un convenio, a fin de proteger la autonomía de la entidad descentralizada, y (ii) que el convenio

sea temporal, pues de no ser así, estaría operando un reparto definitivo de competencias que sólo puede ser realizado por la ley orgánica (CP art 151).

9- La Constitución Política en su artículo 303 dice a la letra lo siguiente:

ARTICULO 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

(…). (Cursiva y subraya fuera del texto).

Con el trascrito sustento de la Norma, la anterior doctrina constitucional es plenamente aplicable al presente caso, puesto que la expresión acusada hace parte de una disposición que prevé una delegación entre una autoridad nacional (la autoridad minera) y unas entidades territoriales (los gobernadores y ciertos alcaldes). Por consiguiente, conforme a esa doctrina, dicha delegación no sólo implica la existencia del respectivo convenio, como lo señala artículo 14 de la Ley 489 de 1998, sino además que la delegación sea temporal, pues de no ser así, se estaría realizando un reparto definitivo de competencias, que corresponde a la ley orgánica. Por ende, el actor acierta en que es inconstitucional la posibilidad de una delegación permanente de la autoridad minera de algunas de sus funciones en una entidad descentralizada, por lo que la palabra “permanente” de la expresión acusada “en forma permanente” será retirada del ordenamiento. Por el contrario, las palabras “en forma”, contenidas en la misma expresión acusada, no contienen ningún vicio, pues ellas también se aplican a la posibilidad de delegar en forma temporal u ocasional en esas entidades territoriales, lo cual se ajusta a la Carta, por lo cual esas palabras “en forma” serán declaradas exequibles.

10- La Corte precisa, a pesar de que el cargo del actor prospera, algunos de sus argumentos.

De un lado, no es cierto que la Ley 489 de 1998 haga parte del bloque de constitucionalidad, por cuanto, como esta Corte lo ha dicho, en reiteradas oportunidades, la incorporación de un

derecho o principio en el bloque de constitucionalidad presupone una precisa regla de remisión por la propia Constitución. Así, desde la Sentencia C-578 de 1995, y en forma reiterada, esta Corte ha señalado que "que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior" (Fundamento Jurídico Nº 3). Ahora bien, no existe ninguna disposición constitucional que ordene la integración de una ley como la Ley 489 de 1998 en el bloque de constitucionalidad, por lo que se trata de una ley ordinaria. Si a pesar de eso, la Corte tuvo en cuenta la doctrina elaborada por la sentencia C-727 de 2000, que estudió varios apartes de la Ley 489 de 2000, no fue porque esa ley hiciera parte del bloque de constitucionalidad sino por cuanto dicha doctrina era relevante para el presente caso, en la medida en que tanto en esa ocasión como en la presente se trataba de examinar la legitimidad de la delegación de funciones administrativas entre una autoridad nacional y ciertas entidades territoriales. Por ende, la inconstitucionalidad de la expresión acusada en esta oportunidad no deriva de la presunta infracción de la Ley 489 de 2000 sino de la vulneración de las normas constitucionales que regulan la delegación entre distintas entidades territoriales.

11- De otro lado, la inexequibilidad de la palabra "permanente" no deriva de la naturaleza en sí misma de la delegación en general sino de las implicaciones constitucionales que tiene la delegación que opera específicamente entre autoridades nacionales y entidades descentralizadas territorialmente. En efecto, la regulación del artículo 211 de la Carta no se opone a que una autoridad superior delegue en forma intemporal, esto es, de manera indefinida, una función en otro órgano, siempre y cuando se entienda que la autoridad delegante puede en todo momento reasumir las funciones y reformar o revocar los actos del delegatario. Pero en el presente caso eso no es posible, pues el problema de la expresión acusada no es tanto la posibilidad de que el delegante reasuma su competencia sino del hecho de que un convenio permanente implica, en la práctica, una modificación de las competencias territoriales entre la autoridad minera y las entidades territoriales, asunto que tiene reserva de ley orgánica.

El segundo asunto bajo revisión.

Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea la segunda expresión acusada

es el siguiente: ¿vulnera o no la igualdad que la ley haya establecido que la posibilidad de delegar funciones de la autoridad minera sólo puede hacerse en alcaldes de capital de departamento, y no en otros municipios?. Para responder a ese interrogante, la Corte observa que de conformidad con el texto de la Norma Constitucional, que la igualdad ante la Ley, establecida su Capitulo 1. de los Derechos Fundamentales, artículo 13 es de "todas las personas", y por ello no es pertinente su aplicación al trato entre entidades territoriales. Así mismo reitera el alcance de la libertad de regulación que es propia del Legislador para establecer diferencias entre los municipios, lo que no significa arbitrariedad en esa regulación y distinguir por medio de elementos razonables entre la libertad de regulación y la arbitrariedad en la distinción impugnada.

13- La Constitución no ordena tratar de la misma manera a todos los municipios. Es más, el propio artículo 320 superior faculta a la ley a establecer distintas categorías de municipios y señalarles distinto régimen jurídico. Ha dicho entonces al respecto la Corte:

"(R)esulta incontrovertible que la Constitución Política no consagra como uno de sus postulados la plena igualdad entre los municipios, pues si bien su estructura fundamental, las principales competencias de sus autoridades, la autonomía y los derechos que les reconoce en cuanto entidades territoriales responden en términos generales a las mismas reglas, expresamente se autoriza al legislador para establecer categorías de municipios (artículo 320 C.P.), lo que debe surgir de la verificación sobre aspectos tales como la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica, de lo cual pueden resultar disposiciones legales divergentes, según las categorías que se consagren.

Pero, además, la ley puede considerar, en razón de hipótesis y circunstancias distintas, que algunos municipios participen en beneficios o en cargas que no corresponden a otros, dadas precisamente las diferencias entre ellos"5.

Por consiguiente, es claro que la mera existencia de una diferencia legal entre dos municipios no implica una violación de la igualdad, pues el Legislador puede establecer esas regulaciones distintas.

14- Ahora bien, es cierto que, como esta Corte lo ha señalado, esta posibilidad de señalar diferencias entre los municipios no autoriza al Congreso a establecer diferenciaciones entre ellos que no tengan una justificación razonable y objetiva, y con ese criterio, la Corte ha

retirado del ordenamiento distinciones que han carecido de un fundamento adecuado6. Pero es indudable que en esta materia, la ley cuenta con una importante libertad de configuración. Y en ese sentido, no puede considerarse arbitrario que la expresión acusada señale que la autoridad minera únicamente puede delegar sus funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, en los alcaldes de ciudades capitales de departamento, por cuanto, como bien lo indican la Vista Fiscal y la ciudadana interviniente, es razonable entender que esos municipios suelen contar con mejores recursos físicos y administrativos para cumplir adecuadamente con las funciones delegadas. En ese sentido, la distinción establecida por la expresión acusada es un mecanismo adecuado y proporcionado para alcanzar un propósito constitucionalmente importante, como es el de asegurar que la delegación de las funciones de la autoridad minera se haga en una entidad territorial que cuente con los recursos suficientes para desarrollar apropiadamente las funciones delegadas. Por ende, el cargo del actor carece de sustento y la expresión acusada será declarada exequible.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “de ciudades capitales de departamento” contenida en el artículo 320 de la Ley 685 de 2001.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE la palabra “permanente” de la expresión “en forma permanente” contenida en el artículo 320 de la Ley 685 de 2001.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-496 de 1998 y C-561 de 1999.

2 Sentencia C-496 de 1998, Fundamento 6º. Sobre las diferencias y similitudes entre esas

figuras, ver, entre otras, las sentencias T-024 de 1996, C-496 de 1998, C-561 de 1999 y C-727 de 2000

3 Ver sentencia T-024 de 1996, con criterio reiterado en las sentencias C-496 de 1998, C-561 de 1999 y C-727 de 2000.

4 Sentencia C-727 de 2000, Fundamento 18. Ver igualmente los fundamentos 10 y 11 de esa sentencia.

5 Sentencia C-036 de 1996, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia C-207 de 2000 y C-845 de 2000.

6 Ver, al respecto, entre otras, la sentencia C-223 de 1995.