

C-096-19

Sentencia C-096/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 136 DE 1994 ARTICULO 33-Estarse a lo resuelto en Sentencia C-053 de 2019

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONFIGURACION DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reiteración de jurisprudencia

COSA JUZGADA CONST. ITUCIONAL-Predicable de fallos de exequibilidad o inexecuibilidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL-Distinción

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y RELATIVA-Diferencias

Referencia: expediente D-12311

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

Demandante: Guillermo Francisco Reyes González

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D. C., seis (6) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en

el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Guillermo Francisco Reyes González, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, formuló demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, por la presunta vulneración de los artículos 105, 151 y 288 de la Constitución Política, así como los artículos 1, 2, 3 y 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011, en concordancia con los artículos 151 y 152 Constitucionales. Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, el señor Procurador General emitió el concepto de su competencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994:

“LEY 136 de 1994

(junio 2)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[...]

ARTÍCULO 33. USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

PARÁGRAFO. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal”.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Guillermo Francisco Reyes González demanda la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 por la presunta vulneración de los artículos 105, 151, 152 y 288 de la Constitución Política y de normas que integran el bloque de constitucionalidad, esto es, los artículos 1, 2 y 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011.

1. En primer lugar, el actor manifiesta que las disposiciones del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 vulneran el artículo 105 de la Constitución Política (en concordancia con los artículos 151 y 288 superiores) respecto del trámite y aprobación de leyes orgánicas, con base en los siguientes argumentos:

Señala que si bien el artículo 105 del texto constitucional dispone que los alcaldes y gobernadores podrán convocar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo municipio o departamento, dicha medida está supeditada al cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial, razón por la cual, debe aprobarse por medio de una ley de naturaleza orgánica. En ese sentido, advierte que la norma acusada, faculta a los mandatarios de los entes territoriales a convocar consultas populares cuando el desarrollo de determinadas actividades amenace crear un cambio significativo en el uso de suelo, lo cual constituye una extralimitación del legislativo al establecer dicha atribución por medio de una ley ordinaria.

A partir de lo anterior, sostiene que la norma demandada además contraría los artículos 150 y 288 de la Carta Política, los cuales consagran expresamente la reserva material de la ley orgánica en lo que respecta a la asignación y reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Explica que si bien el Congreso de la República goza de la libertad de configuración legislativa, no le está dado crear, derogar o modificar el contenido material de la legislación orgánica por medio de una ley ordinaria.

Para tal efecto, cita la sentencia C-795 de 2000 mediante la cual esta Corporación consideró que: “no puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la

Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta Política, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además, se estaría posibilitando la aprobación o modificación por mayoría simple de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.”

Con base en la consideración transcrita, el accionante sostiene que la norma acusada vulnera la reserva de la ley orgánica, habida cuenta que el Congreso de la República mediante la Ley 136 de 1994 reguló un contenido normativo que le compete según la Constitución Política al legislador orgánico.

En ese mismo sentido, aduce que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 atribuye competencias a las entidades territoriales del nivel municipal para reglamentar los usos del suelo, lo cual constituye una violación directa a la Carta Política, ya que es una ley ordinaria la que desarrolla una función propia y autónoma de los municipios.

2. En segundo lugar, manifiesta que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 contraría el bloque de constitucionalidad en sentido lato, en especial, con respecto a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, al vulnerar las disposiciones que se explican a continuación:

2.1. El artículo 1° de la Ley 1454 de 2011 relativo al objeto de la ley, el cual dispone que las leyes orgánicas tienen como función reglamentar las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales.

2.2. El artículo 2° de la Ley 1454 de 2011 en el que se define que la finalidad del ordenamiento territorial consiste en “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.”

2.3 Por último, el artículo 29 numeral 4 de la Ley 1454 de 2011 el cual fija las competencias de los municipios, de la siguiente manera:

“4. Del Municipio

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.”

Con base en lo anterior, el actor sostiene que la norma acusada contraría la Constitución al modificar los usos del suelo mediante la realización de consultas populares, siendo que, dichas atribuciones son propias y exclusivas de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual tiene por objeto establecer el marco normativo que debe aplicarse a los municipios en lo relacionado con la organización político-administrativo del Estado.

A modo de conclusión indica que el artículo 105 en concordancia con los artículos 151 y 288 de la Carta Política, así como los artículos 1, 2 y 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011, disponen que sea una ley de naturaleza orgánica la que establezca la función de regulación de los usos de suelo y la realización de consultas populares por parte de los gobernadores y alcaldes, cuando se trata de decisiones sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

IV. INTERVENCIONES

Ninguna de las intervenciones cuestiona la aptitud sustancial de la demanda. Defienden la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994: (i) la Federación Colombiana de Municipios[1]; (ii) la Universidad Sergio Arboleda[2]; (iii) la Universidad de los Andes[3]; (iv) la Defensoría del Pueblo[4]; (v) el Centro de Estudios Justicia y Sociedad Dejusticia[5], y; (vi) la Universidad de Antioquia[6], con fundamento en que la norma demandada se ajusta a la Constitución al desarrollar el principio democrático y participativo y, así mismo en que no distribuye competencias de las entidades territoriales y, por el contrario, desarrolla claros mandatos previstos en los artículos 2, 79, 103, 105 y 313.7, los cuales le confieren a los municipios competencias en materia de definición del uso del suelo, así como las oportunidades para realizar consultas populares.

Solicitan la inexequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994: (i) el Ministerio de Minas y

Energía[7]; (ii) la Asociación Nacional de Empresarios ANDI[8], y; (iii) la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[9], quienes, en términos generales, coadyuvan la demanda señalando que cuando se pretende cambiar el uso del suelo dicha medida debe adoptarse a través de una ley orgánica y no una ley ordinaria.

Por su parte, la Universidad Externado de Colombia[10] afirma que la norma demandada no se encuentra vigente, al haber operado el fenómeno de la derogatoria orgánica, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011.

1. Intervenciones que defienden la exequibilidad de la norma demandada

1.1. Federación Colombiana de Municipios- FCM

Por medio de escrito radicado en Secretaría General el 31 de octubre de 2017, Julio Freyre Sánchez, actuando en calidad de Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios- FCM, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

En sustento de dicha postura señala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política, por regla general, todo lo relacionado con la organización territorial de los municipios y los departamentos es competencia de la legislación orgánica y que a partir de dicho parámetro la jurisprudencia constitucional ha precisado las materias sujetas a reserva, a saber:

“(i) La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (Art. 151 C.P.)

(i) La distribución de competencia entre la Nación y las entidades territoriales. (art. 288 C.P.)

(ii) El establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos departamentos. (art. 297 C.P.)

(iii) El señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (art. 307 C.P.)

(iv) La determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (art. 307 C.P.)

(v) La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación la adecuada participación; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen. (art. 319 C.P.)

(vi) La fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329 C.P.)”[11]

A partir de lo anterior explica que en cumplimiento del principio democrático las materias que no estén comprendidas en los ejes temáticos referenciados, pueden ser desarrolladas mediante una ley ordinaria, por lo que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 se ajusta a la Carta Política.

1.2. Universidad Sergio Arboleda

Por escrito radicado en la Secretaria General el 2 de noviembre de 2017, Rodrigo González Quintero, obrando en calidad de Director de Derecho Público, Marcela Palacio Puerta y Andrés Sarmiento Lamus, en condición de Investigadores adscritos al Departamento de Derecho Público solicitaron a esta corporación declarar la exequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos:

En primer lugar, explican que la consulta popular es un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, que tiene la condición de derecho político fundamental, según lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política[12], por lo que su regulación tanto en el ámbito nacional como territorial puede ser regulada en leyes de diferente naturaleza jurídica a las orgánicas. Más aún cuando la competencia de los municipios como entes territoriales para regular el uso de suelo es una facultad de orden constitucional, que le corresponde a los Concejos Municipales según lo dispuesto en el artículo 313.7 de la Carta Política[13].

En segundo lugar, indican que el artículo 79 de la Constitución Política dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Del contenido dispositivo de dicha norma advierten dos elementos relevantes: (i) que las personas son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano y tienen la garantía constitucional de participar democráticamente en las decisiones que puedan afectar dicho derecho, y (ii) que existe un deber constitucional a cargo del legislador de asegurar que dicha participación sea efectiva.

A modo de síntesis señalan que los cargos propuestos por el actor contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no deben prosperar porque: (i) el artículo 79 de la Carta Política no establece taxativamente el tipo de ley por el cual debe regularse este mecanismo de participación ciudadana; (ii) privar una garantía constitucional como consecuencia de la omisión del legislador orgánico, afecta un derecho político fundamental; y (iii) determinar que las consultas populares solo pueden estar reguladas en la ley orgánica de ordenamiento territorial, a partir de una lectura aislada del artículo 105 de la Carta Política[14], desconoce lo establecido por otras normas constitucionales, según las cuales las consultas populares pueden ser reguladas por otro tipo de ley.

1.3. Universidad de los Andes

Por escrito radicado en la Secretaría General el 14 de diciembre de 2017, Mariana Mejía Sanmiguel, Valentina Soto Franco y María Lucía Hernández, en calidad de ciudadanas e integrantes de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública MASP de la Universidad de los Andes, y María Alejandra Lozano Amaya, actuando como ciudadana y coordinadora de la misma, solicitan a la Corte Constitucional declarar ajustado a la Carta Política el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Explican que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 desarrolla la competencia que la Constitución Política le otorgó a los municipios en el artículo 313 numeral 7 y materializa el derecho a la participación política ciudadana. A partir de lo anterior señalan que la norma acusada no modifica los usos del suelo, ni la división territorial y no consagra facultades de las entidades territoriales diferentes a las establecidas en la Constitución, sino que por el contrario reitera la potestad que en virtud de la Carta Política tienen los concejos

municipales para regular el uso del suelo en su territorio.

A modo de conclusión advierten que la inconstitucionalidad de la norma acusada quebrantaría el pilar de la autonomía territorial dentro del Estado Social de Derecho, ya que acabaría con la posibilidad de que los municipios sean legítimos en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y subsuelo y a la vez eliminaría uno de los mecanismos más eficaces que tiene la ciudadanía para manifestar su voluntad frente a los proyectos mineros y turísticos.

1.4. Defensoría del Pueblo

Mediante oficio recibido en la Secretaría General el 19 de febrero de 2018, Paula Robledo Silva, actuando en calidad de Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

En primer término, se refiere a la eventual derogatoria de la norma demandada, indicando que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 no regula de manera completa e integra la distribución de competencias entre los entes territoriales, razón por la cual, no opero dicho efecto. En ese sentido, advierte la existencia de varias normas vigentes referidas a esta materia, como por ejemplo lo son:“(i) La Ley 152 de 2011- orgánica del Plan de Desarrollo, mediante la cual se reconoce a las entidades territoriales autonomía para la planeación de su desarrollo económico , social y de la gestión ambiental, (ii)la Ley 388 de 1997- que introduce el concepto de ordenamiento del territorio y promueve mecanismos para permitir a las entidades territoriales promover su ordenamiento territorial bajo el deber de trabajar armónicamente con las autoridades ambientales y administrativas y (iii) la Ley 614 de 2000 en la cual se determinan los mecanismos de integración coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio.”[15]

Amparándose en los anteriores ejemplos, sostiene que si bien el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 regula aspectos relacionados con las competencias de los entes territoriales, no es la única disposición que lo hace, por lo que aplicar el fenómeno de derogatoria integral a la norma demandada, implicaría dejar sin efectos jurídicos las demás leyes. De esta manera, indica que la derogatoria integral no tiene lugar pues para el caso bajo estudio la ley 1454 de 2011 no reguló de manera íntegra lo relacionado con el ordenamiento territorial, sino

que solamente fijó principios orientadores para la distribución de competencias entre los entes territoriales.

En lo concerniente a la reserva de ley orgánica, indica que la norma demandada se limita a desarrollar “las competencias establecidas en la Constitución, materializada en habilitar la convocatoria de un mecanismo de participación ciudadana para permitir a los municipios manifestar su posición respecto de los proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo que amenace sus actividades tradicionales”[16], por lo que no está supeditada al trámite de este tipo de leyes.

1.5. Centro de Estudio Justicia y Sociedad -De Justicia-

Mediante escrito radicado en Secretaría General el 28 de febrero de 2018, César Rodríguez Garavito, actuando en calidad de Director, así como Diana Rodríguez Franco, Mauricio Albarracín Caballero, Vanessa Daza Castillo, Helena Duran Grane y Gabriela Eslava Berajano, actuando en calidad de investigadores adscritos al del Centro de Estudios Justicia y Sociedad – Dejusticia-, solicitan a la Corte declarar exequible la disposición demandada.

En primer término, frente a la vigencia del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 indican que la derogatoria tácita de las leyes ocurre cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, es decir, se fundan en una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la que antes regía[17]. En esa medida, al hacer un análisis comparativo, se trata de normas conciliables, que no son incompatibles, pues la disposición demandada no asigna competencias a los municipios, sino que se basa en la facultad otorgada por el artículo 313 de la Constitución Política[18].

Seguidamente, valiéndose de una interpretación sistemática y finalística, indican que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no está sujeto a reserva de ley orgánica, ya que su contenido no corresponde al régimen jurídico básico de las entidades territoriales ni hace referencia a las condiciones y requisitos de existencia de las mismas, no se refiere a la estructura territorial ni al núcleo básico del ordenamiento territorial. En ese sentido, exponen que la disposición demandada con base en las competencias y deberes municipales previamente establecidos por la Constitución Política, se restringe a establecer una de las oportunidades en las que las entidades territoriales deben realizar consultas

populares sobre un tema de su competencia y, por lo tanto, no cumple con los criterios para que pueda determinarse que su contenido es una materia que debe sujetarse a la reserva de ley orgánica.

Al respecto precisan que la Corte Constitucional ha reconocido que el hecho de que una norma contenga materias sobre las entidades territoriales no implica, automáticamente, que se trate de un asunto sujeto a reserva de ley orgánica (sentencia C-421 de 2012).

Con base en lo anterior, solicitan a esta corporación declarar la exequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

1.6. Universidad de Antioquia.

Por escrito radicado en la Secretaría General el 28 de febrero del 2018, los ciudadanos Luis Daniel Acosta López, Yorman Efraín Torres Ocampo, Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Adriana María Sanín Vélez, Luis Guillermo Osorio Jaramillo, Sebastián Correa Arrubla y Alejandra Arismendy Agudelo, estudiantes adscritos al semillero de estudios de minería de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, solicitan a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Sostienen que lo dispuesto en la norma demandada frente a la realización de la consulta popular por parte de los municipios para proyectos que amenacen con crear un cambio significativo en las actividades tradicionales no asigna una nueva competencia a los entes territoriales sino que corresponde a un desarrollo legislativo tendiente a dar eficacia a las facultades de los concejos municipales, conforme a lo dispuesto en los artículos 105 y 313 de la Constitución Política.

En ese orden afirman que el contenido de la norma no hace parte de las materias reservadas para las leyes orgánicas, pues si así lo fuese, significaría que todo lo relacionado con la organización territorial tendría que ser tramitado por el legislador orgánico.

Concluyen la intervención destacando la importancia de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadano, que tiene como fin manifestar la voluntad del electorado frente a proyectos que puedan tener impacto en la comunidad.

2. Intervenciones que proponen la inexequibilidad de la norma demandada

2.1. Ministerio de Minas y Energía

Mediante oficio radicado en la Secretaría General el 17 de noviembre de 2017, Carlos Alberto Álvarez Pérez, apoderado judicial de la Nación-Ministerio de Minas y Energías solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Como fundamento de su postura indica que conforme a lo determinado por la Corte Constitucional la ley ordinaria debe sujetarse a lo establecido por la ley orgánica, por lo que la primera no puede invadir las competencias de la segunda y, en efecto, lo regulado por la legislación orgánica deroga lo dispuesto mediante ley ordinaria.

De este modo explica que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 fue derogado por la Ley 1454 de 2011, la cual regula todas las materias relacionadas con el ordenamiento territorial y excluye las competencias de los entes territoriales para realizar consultas populares cuando se pretende hacer un cambio en el uso del suelo.

Con base en lo anterior, concluye que la norma demandada debió proferirse en el marco de una ley orgánica “por cuanto establece el mecanismo de consulta popular como forma de ordenamiento territorial cuando se pretenda cambiar el uso de suelo por el desarrollo de proyectos turísticos y mineros”[19].

De manera subsidiaria solicita que en caso de que la norma demandada sea declarada executable su interpretación se diera bajo el entendido que: “no pueden prohibirse proyectos turísticos, la actividad extractiva o generación de energía en forma general y abstracta mediante consulta popular, pues... los entes territoriales deben atender la literalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, en el sentido que solo se llevara a cabo dicha consulta cuando el desarrollo o ejecución de estos proyectos sean incompatibles con la actividad tradicional de los municipios”[20].

2.2. Asociación Colombiana de Empresarios de Colombia -ANDI-

Mediante escrito radicado en la Secretaría General el 28 de noviembre de 2017, Bruce Mac Master, obrando en calidad de representante legal de la Asociación Colombiana de Empresarios de Colombia -ANDI- solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable el

artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Se fundamenta en que la Constitución Política establece de manera taxativa los casos en los que la consulta popular territorial tiene un carácter obligatorio, los cuales son: (i) para la formación de nuevos departamentos; (ii) para la conformación de un área metropolitana o para la vinculación de un Municipio a una de ellas; y, (iii) para la vinculación de un municipio a una provincia ya constituida.

A partir de lo anterior, señala que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 consagra un caso de consulta popular territorial obligatoria no previsto en la Carta Política que contraviene lo dispuesto en el artículo 105 Superior, disposición que establece que las consultas populares son una facultad y no un deber de los gobernadores y alcaldes de los entes territoriales.[21]

2.3. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE

Por escrito radicado en la Secretaría General el 12 de julio del 2018, Juanita María López Patrón, actuando como Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 con fundamento en que esta disposición se encuentra contenida en una ley ordinaria y a través de esta se realiza una asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, asunto que tiene reserva orgánica y que afecta de manera directa y definitiva bienes constitucionales consagrados en los artículos 332 y 334 de la Carta Política. En ese contexto cita la sentencia C-273 de 2016 en la que la Corte se pronunció en el sentido que “el legislador ordinario tiene vedado prohibir a las autoridades locales oponerse a la realización de actividades extractivas, por cuando ello acarrearía una vulneración de la reserva de la ley orgánica”[22]

Adicionalmente, sostiene que la disposición demandada contraría el principio de autonomía territorial, ya que el esquema de asignación de competencias de las entidades territoriales debe armonizar las actuaciones de los municipios y los departamentos con las de la Nación y la norma demandada en lugar de acoger la regla de concertación establecida en el texto superior, resolvió otorgar una prevalencia absoluta al principio de autonomía territorial, el cual anula el principio de Estado Unitario.[23]

3. Intervenciones que advierten la configuración del fenómeno de la derogatoria orgánica

3.1. Universidad Externado de Colombia

Por escrito radicado en la Secretaria General el 20 de noviembre de 2017, el Grupo de investigación en Derecho Administrativo, actuando en representación de la Universidad Externado solicita a esta corporación pronunciarse sobre la vigencia del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. En ese sentido, indican que la demanda está mal direccionada, toda vez que la norma acusada fue objeto de derogatoria por parte del legislador mediante la promulgación de la Ley 1454 de 2011.

Para tal efecto explica que (i) la derogación expresa ocurre cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la antigua, de tal forma que no es necesaria ninguna interpretación; (ii) la derogación tacita, ocurre cuando la nueva ley regula un determinado hecho o fenómeno de manera diferente a la ley anterior, sin señalar, lo que implica que solo pierden vigencia aquellas disposiciones que son incompatibles con la nueva regulación; y, (iii) la derogación orgánica, ocurre cuando la nueva ley regula íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería.[24]

Con base en lo anterior, sostienen que frente a la norma acusada operó el fenómeno de la derogatoria orgánica, pues la Ley 1454 de 2011 regula de manera íntegra las materias previstas en la Ley 136 de 1994. Consecuentemente, solicitan a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de Constitucionalidad Número 6461 del 28 de septiembre del año 2018, a través del cual solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia que decida las demandas que cursan bajo los expedientes acumulados D-12324 y D-12328. Para tal efecto, reitera la solicitud elevada en aquella oportunidad para que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 sea declarado exequible.

De forma preliminar, el Jefe del Ministerio Público analiza el contenido de la demanda,

enfocándose en la interpretación que realiza el accionante sobre la derogatoria orgánica, concluyendo que no se cumplen las condiciones para que opere tal fenómeno jurídico. En palabras del Procurador:

“En ese orden de ideas, se estima que no se ha configurado el fenómeno de la derogatoria orgánica de la norma acusada, toda vez que la Ley 1454 de 2011 no tiene vocación de regular enteramente el ordenamiento territorial o la regulación de los usos del suelo ni unificar todas las normas atinentes a ello. Además, la Ley 1454 de 2011 no integra todas las disposiciones relativas a las oportunidades en que las autoridades deben hacer uso de mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los usos del suelo. Y, por el contrario, la Ley 136 de 1994 consagra normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Por lo tanto, el Ministerio Público concluye que no existe el fenómeno de la derogatoria orgánica en este caso concreto.”

Seguidamente, explica que antes de entrar en la cuestión de fondo se debe resolver si existe identidad entre la actual demanda y las que se tramitan bajo los expedientes D-12324 y D-12328, con el fin de determinar si la Corte Constitucional debe estarse a los resuelto en lo que se decida en estos asuntos.

A partir de lo anterior, sintetiza el concepto de violación expresado en las acciones de inconstitucionalidad anteriormente citadas, con el fin de cotejar la posible identidad en los cargos formulados y, con base en ello concluye que: “el cargo que se propone en la demanda sub examine resulta idéntico a uno de los formulados en los procesos identificados bajo los radicados D-12324 y D-12328 (acumulados), por lo que la Corte Constitucional se debe estar a lo que se resuelva en la sentencia que ponga fin a los citados procesos acumulados. En relación con estos, el Ministerio Público solicitó la exequibilidad de la norma acusada.”

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de

inconstitucionalidad formulada contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión preliminar: análisis de la cosa juzgada constitucional (Sentencia C-053 de 2019)

Durante el trámite del presente asunto de constitucionalidad esta Corporación profirió la Sentencia C-053 del 13 de febrero de 2019, mediante la cual resolvió la demanda formulada contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, dentro de los Expedientes D-12324 y D-12328 (acumulados). Debido a lo anterior, antes de entrar en el estudio de fondo de la disposición demandada, la Sala Plena estima necesario determinar si como consecuencia de la decisión adoptada en la Sentencia C-053 de 2019 se configura en este caso el efecto de la cosa juzgada constitucional.

Para tal propósito, la Sala Plena reiterará el marco normativo y jurisprudencial de la cosa juzgada constitucional y, partir de ello, determinará si frente al artículo 33 de la Ley 136 de 1994 ha operado el mencionado efecto.

2.1. Marco normativo y jurisprudencial sobre la cosa juzgada constitucional (Reiteración de jurisprudencia)

En reiteradas ocasiones esta Corporación ha explicado que la cosa juzgada constitucional es una institución consagrada en el artículo 243[25] de la Carta Política por virtud de la cual una providencia de constitucionalidad adquiere el carácter de vinculante, inmutable y definitiva. Este efecto tiene por finalidad salvaguardar la supremacía constitucional[26] y la seguridad jurídica, impidiendo que se realice un nuevo pronunciamiento sobre la misma materia, cuando se trata de los mismos cargos e independientemente de si se trata de un fallo de exequibilidad o de inexequibilidad.

En desarrollo de este mandato superior, el artículo 21 del Decreto Ley 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.” dispone:

“ARTICULO 21. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares. La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo.”

Por su parte, el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”, consagra los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional:

“ARTICULO 46. CONTROL INTEGRAL Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.”

Se trata de una institución originada en el control de constitucionalidad que está a cargo de este Tribunal y cuyo alcance reviste diversas modalidades que han sido definidas por la jurisprudencia constitucional[27] en función de variados aspectos, entre las cuales se resaltan: (i) la cosa juzgada formal y material; (ii) la cosa juzgada absoluta y relativa; (iii) la cosa juzgada aparente, entre otras. Estas tipologías dependen del ámbito de la decisión adoptada por la Corte de manera expresa o implícita. Así, en relación con la distinción entre la cosa juzgada formal y material, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“La cosa juzgada formal tiene lugar ‘cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos. En estas hipótesis la Corte no puede pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de la norma. Por su parte, la cosa juzgada material, se presenta cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte. Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad. Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.”[28]

De acuerdo con lo anterior, la cosa juzgada formal se presenta cuando la decisión previa de la Corte ha tenido como fundamento un texto idéntico al que se somete nuevamente a juicio de constitucionalidad. Y, por su parte, la cosa juzgada material se produce cuando existen dos disposiciones distintas que tienen el mismo contenido normativo, de tal suerte que, frente a una de ellas ya existe un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.

Pues bien, a partir de la anterior distinción, la jurisprudencia Constitucional en innumerables pronunciamientos[29] ha precisado los elementos que deben concurrir a efectos de determinar si en un proceso de constitucionalidad ha operado el efecto de la cosa juzgada constitucional:

“Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente. Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.” (Sentencia C-774 de 2001)

En términos simples, el efecto de la cosa juzgada constitucional se configura cuando al existir una decisión judicial previa sobre la constitucionalidad de un determinado precepto normativo, se torna imposible volver a juzgar la misma materia[30], para lo cual se deben verificar dos requisitos específicos, a saber: (i) que se trate del mismo contenido normativo juzgado en una sentencia anterior; y (ii) que sea propuesto por las mismas razones (cargos), ya estudiadas en una sentencia anterior. De esta manera, sólo ante la concurrencia de estas dos condiciones se genera la obligación de estarse a lo resuelto.

Tratándose del control abstracto a cargo de este Tribunal, por encontrarse en discusión la compatibilidad de las normas con el texto superior, las sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, produciendo efectos generales o erga omnes. Esta consecuencia procesal, en atención a los cargos que se formulen contra las diversas normas objeto de control, a su vez reviste dos modalidades posibles, a saber: la cosa juzgada absoluta o la cosa juzgada relativa.

La cosa juzgada es absoluta[31] cuando el pronunciamiento en sede de control abstracto, no está limitado por la propia sentencia, es decir, se declara que la norma es exequible frente a todo el ordenamiento superior o es declarada inexecutable.

Así las cosas, teniendo en cuenta que por virtud de la sentencia C-053 de 2019 la Corte declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, en el presente caso a efectos de determinar la existencia de la cosa juzgada constitucional, se debe constatar si la controversia en esta oportunidad planteada versa sobre el mismo contenido normativo de la disposición ya examinada en la referida providencia judicial y, sin que sea necesario verificar que los cargos formulados en la demanda sean los mismos a los que fueron propuestos en esa ocasión.

2.2. De la configuración de cosa juzgada formal absoluta en el presente asunto

En esta oportunidad, la Sala Plena encuentra acreditada la configuración de cosa juzgada formal y absoluta en razón a que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” fue declarado inexecutable dentro del trámite de constitucionalidad que cursó bajos los expedientes D-12324 y D-12328 (Acumulados) y que culminaron con la expedición de la Sentencia C-053 del 13 de febrero de 2019.

La disposición fue juzgada en su totalidad por cargos relacionados con la vulneración de la reserva de ley orgánica, prevista en los artículos 1o, 2o y 29 de la Ley 1454 de 2011 y el literal c) del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015, en concordancia con los artículos 105, 150.4, 151, 288 y 313 numeral 7 de la Carta Política. El problema jurídico de la citada providencia se planteó en los siguientes términos:

“Corresponde a la Sala Plena determinar si el legislador al establecer a través de una ley

ordinaria que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se debe realizar una consulta popular de conformidad con la ley, desconoció dos tipos de reserva: (i) la orgánica en relación con la asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y (ii) la estatutaria en lo referido al establecimiento de un mecanismo de participación ciudadana?”

En la parte resolutive de dicha providencia la Corte dispuso lo siguiente:

“Primero. – Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

Lo transcrito permite constatar de manera inequívoca que la norma demandada es la misma que la que fue objeto de juzgamiento por la Sala Plena en la Sentencia C-053 de 2019, razón por la cual, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones generales de esta providencia dicha providencia hizo tránsito a cosa juzgada constitucional formal y absoluta.

Es formal toda vez que la disposición objeto de la demanda en esta oportunidad es la misma que la aquella que fue declarada inexecutable por la Corte en una oportunidad anterior, y es absoluta, ya que la decisión previa de la Corte Constitucional es de inexecutableibilidad.

Ante este escenario, lo procedente es declarar que la Sala Plena se estará a lo resuelto en la sentencia C-053 del 13 de febrero de 2019, mediante la cual fue declarada la inexecutableidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

En virtud de lo anterior, la Sala Plena reitera su jurisprudencia en torno a la institución de la cosa juzgada constitucional y concluye que en el presente caso operó el efecto procesal de la cosa juzgada constitucional absoluta, por lo que en la parte resolutive de esta providencia dispondrá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-053 de 2019, que declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

3. Síntesis de la decisión

3.1. En el presente proceso de constitucionalidad se demanda el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, por cargos relacionados con la vulneración de la reserva de ley orgánica, prevista los artículos 105, 151, 152 y 288 de la Constitución Política y de normas que integran el bloque de constitucionalidad (artículos 1, 2 y 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011).

3.2. En atención a lo decidido por esta Corporación en la Sentencia C-053 de 2019 mediante la cual se declaró la inexequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, la Sala Plena encuentra configurado el efecto de la cosa juzgada constitucional formal y absoluta. Lo anterior, toda vez que al efectuar la verificación de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que se configure el efecto procesal de la cosa juzgada, se observa que se trata del mismo contenido normativo acusado en los expedientes que cursaron bajo los números D-12324 y D-12328 (Acumulados).

3.3. Al configurarse el efecto de la cosa juzgada constitucional, la Corte está compelida a estarse a lo resuelto en la Sentencia C-053 de 2019 que declaró inexequible el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-053 de 2019 que declaró inexequible el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO CAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

(Con impedimento)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

(Con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Escrito radicado en la Secretaría General el 31 de octubre de 2017.

[2] Escrito radicado en la Secretaría General el 2 de noviembre de 2017.

[3] Escrito radicado en la Secretaría General el 14 de diciembre de 2017.

[4] Oficio radicado en la Secretaría General el 19 de febrero de 2018.

[5] Escrito radicado en la Secretaría General el 28 de febrero de 2018.

[6] Escrito radicado en la Secretaría General el 28 de febrero de 2018.

[7] Oficio radicado en la Secretaría General el 17 de noviembre de 2017.

[8] Escrito radicado en la Secretaría General el 28 de noviembre de 2017.

[10] Escrito radicado en la Secretaría General el 20 de noviembre de 2017.

[11] Folio 153 Cuaderno1.

[12] ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

[13] ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

[14] Folio 160 Cuaderno 1.

[15] Folio 209 Cuaderno 2.

[16] Folio 214 Cuaderno 2.

[17] Folio 326 Cuaderno 2.

[18] Folio 329 Cuaderno 2.

[19] Folio 182 Cuaderno 1.

[20] *Ibíd.*

[21] Folio 195 Cuaderno 1.

[22] Folio 277 Cuaderno 2.

[23] Folio 281 Cuaderno 2.

[24] Folio 192 Cuaderno 1.

[25] “ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

[26] Sentencia C-312/17.

[27] Sentencias C-113 de 1993, C-301 de 1993, C-037 de 1996, C-310 de 2002, C-516 de 2016, C-096 de 2017, entre otras.

[28] Sentencia C-393 de 2011.

[29] Ver, entre otras, las siguientes sentencias: C-096 de 2003, C-028 de 2006, C-061 de 2010, C-079, C-220 y C-393 de 2011, C-241 y C-254 A de 2012.

[30] Sentencia C-079 de 2011.

[31] Sentencias C-310 de 2002, C-647 de 2006, C-516 de 2007, C-469 de 2008, C-149, C-406 y C-729 de 2009, C-061, C-819 y C-978 de 2010 y C-542 de 2011.

[32] Sentencias C-310 de 2002, C-647 de 2006, C-516 de 2007, C-469 de 2008, C-149, C-406 y C-729 de 2009, C-061, C-819 y C-978 de 2010 y C-542 de 2011.