

Sentencia C-141/01

NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Facultades para expedición de norma

INTENDENCIAS-Transformación en departamentos/COMISARIAS-Transformación en departamentos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS POR NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Organización y funcionamiento de nuevos departamentos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS POR NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Naturaleza y límites

CORREGIMIENTO-Régimen de transición

MUNICIPIO-Entidad fundamental

El municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio.

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Preservación transitoria

La Corte considera que, dadas las particularidades económicas, geográficas y demográficas de esas regiones, bien podía el Gobierno preservar la figura del corregimiento siempre y cuando esa decisión estuviera encaminada a progresivamente adaptar esos territorios al régimen municipal previsto en la Carta, pues esa posibilidad se entiende comprendida dentro de las facultades conferidas por el artículo 39 transitorio.

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Germen de nuevos municipios

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Participación en rentas nacionales

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Fuentes de financiación

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Participación local

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Naturaleza transitoria

La permanencia indefinida de los corregimientos departamentales hace que la regulación se torne inconstitucional ya que la figura sólo tenía justificación constitucional como un instrumento de transición, que permitiera la adaptación de las antiguas intendencias y comisarías al régimen territorial previsto en la Carta, que hace del municipio su estructura básica.

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Inconstitucionalidad diferida

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Creación de vacío legal traumático

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Modulación de efectos

INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Procedencia/SENTENCIA INTEGRADORA-Procedencia

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Elección o no de autoridades

CORREGIMIENTO DEPARTAMENTAL-Transformación o incorporación en municipio

Referencia: expediente D-3079

Norma acusada: Artículo 21 del Decreto 2274 de 1991

Actor: Leopoldo Campos Sánchez

Los corregimientos departamentales, el municipio como entidad administrativa fundamental y el principio de igualdad.

Inconstitucionalidad diferida del régimen de corregimientos en las antiguas intendencias y comisarías.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá, siete (7) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena 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

El ciudadano Leopoldo Campos Sánchez presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 40078 de octubre 4 de 1991 y se subraya lo demandado:

“Decreto 2274 de 1991

(Octubre 4)

´Por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones´

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo transitorio 39 de la Constitución Política,

DECRETA

(...)

Artículo 21º.- Autoridades.

Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantendrán como divisiones departamentales.

En cada una de ellas habrá un corregidor, que será agente del gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías”.

III. LA DEMANDA.

El actor comienza por señalar que el artículo 309 de la Constitución transformó en departamentos a las Intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y, las Comisarías de Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Igualmente el ciudadano precisa que el artículo 39 Transitorio de la Carta otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para la organización y funcionamiento de los nuevos departamentos, y en desarrollo de esas atribuciones, el Presidente expidió el decreto 2274 de 1991, que mantuvo la figura de los corregimientos departamentales como divisiones político-administrativas.

A juicio del actor, el artículo mantiene entonces “una figura atípica dentro del ordenamiento territorial colombiano”, la cual discrimina a las personas que habitan esos territorios, ya que no les permite “participar en igualdad de condiciones en los ingresos corrientes de la nación y de otras transferencias que reciben los habitantes de un municipio o resguardo indígena”. Si bien el demandante admite que se exijan unos requisitos mínimos en población y generación de recursos propios para adquirir los derechos de las entidades territoriales, no comparte que los habitantes de un corregimiento departamental tengan que permanecer marginados indefinidamente del derecho a participar de los recursos nacionales.

El ciudadano agrega que también existe una discriminación política ya que no se permite a los habitantes de esas zonas elegir a sus mandatarios locales, pues el corregidor departamental es un agente del gobernador, de su libre nombramiento y remoción, lo cual desconoce la voluntad popular, la democracia y la participación ciudadana.

Por último, argumenta el actor, que es inexplicable que el Gobierno Nacional, dotado de facultades extraordinarias para regular la adecuada organización y funcionamiento de los corregimientos, decida mantener una estructura política-administrativa, y no consagrar un régimen local especial, con lo cual, a su juicio, se habría asegurado a dichos territorios la posibilidad de desarrollo social, cultural y económico en igualdad de condiciones con el resto de los habitantes del país. Por todo ello, el demandante concluye que la norma acusada vulnera la Constitución, por cuanto mantiene unas divisiones territoriales desarticuladas del esquema democrático, social y fiscal del Estado.

### III- INTERVENCIONES

#### 1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, interviene en el proceso para solicitar la inexecutable de la norma acusada. Según su parecer, el artículo 39 Transitorio de la Carta estableció que el Presidente de la República debía ajustar las instituciones preexistentes a la nueva estructura de división del territorio, pero no que debía preservar las antiguas estructuras territoriales.

El interviniente argumenta además que el municipio es “la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” y que todo territorio de la República debe pertenecer a un municipio. Por ello, según su parecer, es contrario al diseño constitucional que existan porciones del territorio que pertenezcan a un departamento, y sean administradas por éste, pero que no hagan parte de ningún municipio. Una situación de esa naturaleza, agrega el ciudadano, no se ajusta a las funciones principales de los departamentos, que son de coordinación y complementariedad de la acción municipal y, articulación entre lo local y lo nacional.

El ciudadano resalta un punto expuesto por el actor, a saber, que ha sido materia de preocupación del legislador y de los gobiernos nacionales el establecimiento de algunas condiciones mínimas que se requieren para la creación de municipios, como una cierta cantidad de población y de recursos. Esa situación -explica el interviniente- probablemente fue tomada en cuenta por el Presidente de la República al dictar la norma acusada. Sin embargo, según su criterio, el hecho de que Colombia esté dividida en municipios no significa que todos ellos tengan que ser iguales en población, recursos o régimen jurídico, por cuanto cada categoría tiene un distinto régimen de organización, gobierno y administración, tal y como lo señala el artículo 320 de la Carta. Por lo tanto, cuando el legislador se ocupe de la creación y categorización de los municipios, deberá tener en cuenta las especiales circunstancias de estos territorios para asignarles una categoría que posibilite a sus habitantes el disfrute del autogobierno y la participación en sus asuntos locales y nacionales. El ciudadano concluye entonces que con una adecuada categorización, los corregimientos podrían pasar a ser municipios según las condiciones que fije el legislador orgánico para la creación, subsistencia y desaparición de los mismos.

Por último, el interviniente recuerda la sentencia de la Corte Constitucional C-600-A de 1995, que señala que corresponde al legislador orgánico regular las condiciones para crear municipios en estos territorios, pero infortunadamente eso no ha sido hecho, lo cual ha generado, según su parecer, un “estado de cosas inconstitucional”. Por ello solicita a la Corte que exhorte al Congreso para que expida las correspondientes “normas orgánicas que posibiliten la creación de municipios en esos territorios”.

#### 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino para defender la constitucionalidad del artículo demandado. Según su criterio, los cargos expresados por el actor no tienen consistencia, por cuanto las atribuciones otorgadas al Presidente señaladas en el artículo 39 Transitorio de la

Carta, no permitían, específicamente la creación, segregación o integración de los municipios, ya que dicha facultad corresponde al Congreso de la República. Afirma que el legislador extraordinario, por mandato constitucional, únicamente estaba facultado para adoptar medidas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las antiguas Intendencias y Comisarías a través de un régimen de transición, para lo cual trae a colación lo expresado por esta Corte en las sentencias C-126/93 y C-891/99. Señala entonces el ciudadano:

“No obstante, se pensaría que para el legislador extraordinario se abría la alternativa de producir una municipalización alrededor de dos o tres municipios existentes en un nuevo departamento, redefiniendo los límites, jurisdicción y competencia de los mismos o, bien mantener el sistema preexistente bajo el criterio de gradualidad en dicho proceso de conversión. La primera más cercana cuando se habla del criterio de lo “debido” y de esta manera no producir un traumatismo en las relaciones municipio-departamento. Pero, adicionalmente, es necesario señalar que la única posible era la escogida en el Decreto 2274. En efecto, la facultad, como se ha visto estaba dirigida a la debida organización y funcionamiento de los departamentos y nada indicaba respecto de los municipios. Los corregimientos son, como se ha visto, divisiones departamentales, de forma tal que el Presidente no podría entrar a darles el carácter del municipio pues la facultad no se lo permitía. Se entiende el título del decreto así como la precisión que defirió el Constituyente una vez que la Constitución también definió el diverso estatus del municipio”.

Adicionalmente el interviniente, luego de hacer un recuento del proceso histórico, geográfico, político y normativo de la división política administrativa y de las regulaciones propias de los corregimientos intendenciales y comisariales, concluye que estos territorios siempre se han encontrado en un proceso social histórico singular, que ha sido tenido en cuenta por el ordenamiento jurídico. No obstante, agrega que la Constitución Política de 1991, al decidir erigir en departamentos a las restantes Intendencias y Comisarías, no olvidó en darles un tratamiento especial, previendo para ello un régimen de transición con el fin de garantizarles una adecuada organización y funcionamiento. Y, según su parecer, eso hizo la norma acusada. Por consiguiente, el interviniente afirma que “estamos en presencia de divisiones propias del departamento” y, que tales formas organizativas deben ser reconocidas como transitorias mientras es expedida una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues el proceso de municipalización ha sido gradual. Es más, agrega el interviniente, dadas las particularidades de estos territorios, la preservación de la figura del corregimiento departamental sigue teniendo sentido. Según su parecer:

“Departamentos como el Amazonas tienen apenas dos municipios (9 corregimientos y cerca de 30 resguardos) con lo que puede ser cuestionable que un territorio de tales proporciones pueda siquiera ser igual de eficaz a la cumplida por los corregimientos a expensas de la administración departamental. (...) Debe decirse entonces que dentro del criterio de igualdad, propio de nuestra Constitución y en virtud de los principios fundamentales que gobiernan la organización del Estado, estas entidades se encuentran en un proceso social histórico de organización espacial que no puede ser suplido por el legislador ni impuesto por éste. El Constituyente no perdió dicha perspectiva al facultar la organización de los departamentos y recuérdese que los corregimientos son entidades de éste.”

En relación con el aspecto fiscal, el ciudadano afirma que la norma acusada no afectó el financiamiento necesario para el funcionamiento de las antiguas Intendencias y Comisarías, por cuanto el decreto no sólo mantuvo la participación en las rentas nacionales de acuerdo al artículo 359-3 Superior, sino que también reciben una participación en un porcentaje del IVA, en virtud de la Ley 12 de 1986. Agrega que un porcentaje de ese mismo tributo se destina para los Departamentos, Intendencias y Comisarías. Adicionalmente, el interviniente expresa que el artículo 23 del Decreto 2274 de 1991 estableció para las divisiones departamentales (corregimientos) la participación en las rentas del respectivo departamento, con lo cual se engrosarían aún más los recursos para lograr un equilibrio fiscal en los gastos que requieren estos nuevos departamentos. Por lo tanto, el ciudadano estima que la no participación de los Corregimientos en los ingresos corrientes de la Nación es suplida por el aporte establecido en los artículos 23 y 28 del Decreto en mención, así como por los recursos destinados a las antiguas Comisarías, la participación en el IVA y en el situado fiscal. Por último, destaca el ciudadano, que también un porcentaje apreciable de los ingresos corrientes de la Nación que le corresponden a los pueblos indígenas ayudan a financiar esos territorios, ya que en esas divisiones departamentales hay una importante participación de esas etnias en resguardos y reservas.

Por todo lo anterior, el interviniente concluye que la norma acusada de ninguna manera vulnera el “principio de igualdad frente a los municipios constituidos en dichos territorios ni se afecta a la población allí existente”, por cuanto la disposición impugnada, además de tomar en cuenta la condición especial de los corregimientos, previó los recursos para su funcionamiento.

En cuanto a la elección de las autoridades locales de los corregimientos, el ciudadano estima que la razón por la cual el corregidor es “elegido por el Gobernador radica en el hecho de que estamos en presencia de divisiones propias del departamento”. Respecto de las Juntas Administradoras, aclara que son “elegidas popularmente” de acuerdo al artículo 22 del Decreto 2274 de 1991. Por último agrega, que el departamento ha asumido adicionalmente una misión local “la cual está expresada en los mencionados corregimientos”.

#### V- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación Jaime Bernal Cuéllar, en concepto N° 2306 recibido el 8 de septiembre de 2000, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991.

La Vista Fiscal comienza por señalar que dentro de la vigencia de la Constitución de 1886 “existían territorios que no formaban parte de los municipios intendenciales y estaban directamente adscritos a las Intendencias y Comisarías”, las cuales venían funcionando con un régimen especial. El ente regulador y administrativo era el antiguo Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías -DAINCO-. Agrega la Vista Fiscal que la Constitución en 1991 produjo un reordenamiento político-administrativo del Estado colombiano, y en particular erigió en departamentos a las Intendencias y Comisarías. Sin embargo, precisa el Ministerio Público, se requería de un régimen de transición que asegurara la adaptación de dichos entes territoriales al nuevo papel que les correspondía asumir como departamentos. Es así como en desarrollo de artículo 39 Transitorio de la

Constitución, el Presidente de la República expide el Decreto 2274 de 1991, mediante el cual señaló el respectivo régimen de transición, norma que a juicio de Procurador es razonable, en la medida en que su objetivo principal es el de garantizar a estos corregimientos la prestación de los servicios públicos por parte de los departamentos.

El Procurador agrega que sin esa norma de transición, “los municipios de los nuevos departamentos no podrían prestar esos servicios públicos, en la medida que dichos corregimientos no pertenecen a su territorio” pero tampoco los nuevos departamentos podrían prestarlos, por no existir norma expresa que lo autorice y porque esos servicios están a cargo de los municipios. En este sentido, concluye que el manejo de los asuntos administrativos territoriales le corresponde a los departamentos y municipios, y cuando un corregimiento no pertenece a un municipio en particular, los servicios públicos que deben ser prestados en un corregimiento deben estar a cargo de los respectivos departamentos.

Según el Ministerio Público, la regulación de las autoridades locales del Corregimiento señaladas en la norma acusada se ajusta a la Carta. De un lado, porque corresponde al proceso de descentralización previsto en la Constitución respecto del reconocimiento de algunos derechos políticos, como a elegir y administrarse por autoridades propias; sin embargo advierte que no siendo los corregimientos entes territoriales, en un futuro las asambleas departamentales podrían crear un municipio nuevo en esos territorios o, anexas su territorio a uno de los municipios ya creados. Y, de otro lado, señala la Vista Fiscal, el Congreso de la República no ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que constituiría el régimen ordinario para la creación, administración o supresión de entes territoriales, lo cual justifica la existencia de una regulación transitoria, como la contenida en la disposición acusada, que busca facilitar a los antiguos territorios nacionales ajustarse a la organización territorial prevista en la Constitución.

Por último, el Procurador considera que los habitantes o los pobladores señalados en la norma demandada deben ser tenidos en cuenta para participar del situado fiscal por cuanto son destinatarios de los servicios de educación y salud los cuales, de acuerdo a la Ley 60 de 1993 son cedidos a los departamentos para la atención directa de esta política sectorial. Igualmente, arguye que deben participar de los ingresos corrientes de la nación porque también cuentan con una población con necesidades básicas insatisfechas. Por ello, según su parecer, al no participar los corregimientos de esos ingresos corrientes “se altera el equilibrio que debe existir entre los habitantes de un municipio frente a aquellos pobladores que por no estar en su territorio adscrito a la jurisdicción de un municipio sino a un departamento, no tiene derecho a que se les tenga en cuenta para que con fundamento en sus necesidades básicas insatisfechas reciba el respectivo ente territorial los respectivos recursos”. Para el Procurador, este tratamiento discrimina a los pobladores de los corregimientos, en la medida en que los habitantes de un municipio tienen derecho a acceder a los servicios que se financian con las transferencias de la Nación. Por ello, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada de la norma acusada, en el entendido de que los habitantes de las divisiones departamentales (corregimientos) deben ser tenidos en cuenta para la distribución de los recursos que constituyen las transferencias de la Nación a los municipios por el derecho que tienen a participar en los ingresos corrientes de la nación.

## VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

## Competencia

1- Conforme a lo señalado en las sentencias C-126 de 1993 y C-891 de 1999, esta Corporación es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, en atención a lo dispuesto por el artículo 10° transitorio en concordancia con el literal a) del artículo 6° también transitorio de la Carta, ya que la norma acusada fue dictada por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Asamblea Nacional Constituyente en el artículo 39 transitorio de la misma, con la participación de la Comisión Especial Legislativa.

El asunto bajo revisión.

2- La norma acusada establece que en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantienen como divisiones departamentales. Esto significa que esos territorios no forman parte ni integran un municipio, de suerte que no son gobernados por un alcalde ni por un concejo municipal. La disposición acusada prevé entonces que en esos corregimientos habrá un corregidor, que será agente del gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías. Según el actor y uno de los intervinientes, esa regulación vulnera la Carta básicamente por tres razones, distintas pero complementarias; (i) porque desconoce el modelo territorial diseñado por la Constitución, que hace del municipio la entidad fundamental, de suerte que en principio no deben existir porciones del territorio nacional que no formen parte de un municipio; (ii) porque distorsiona las facultades conferidas por el artículo 39 transitorio, que no pretendían preservar antiguas instituciones - como los corregimientos- sino adaptar las intendencias y comisarías al modelo territorial constitucional; (iii) porque de esa manera, esa regulación discrimina a los habitantes de esos corregimientos, que no pueden elegir a sus autoridades locales ni participar en los ingresos corrientes de la Nación.

Por el contrario, uno de los intervinientes considera que la norma acusada se ajusta a la Carta, pues establece un régimen de transición, que permite la progresiva adaptación de las antiguas intendencias y comisarías al nuevo diseño constitucional, que es lo que prevé el artículo 39 transitorio. Además, según su parecer, no existe discriminación, pues si bien esos corregimientos no participan de los ingresos corrientes de la Nación, como sí lo hacen los municipios, el Decreto 2274 de 1991, del cual hace parte la disposición impugnada, previó otras formas de financiación de los servicios en esos corregimientos.

Por su parte, la Procuraduría adopta una posición intermedia ya que considera que la figura de los corregimientos es válida como mecanismo transitorio que permita a las antiguas intendencias y comisarías adaptarse al régimen departamental, pero que existe una discriminación económica por la no participación de esos corregimientos en los ingresos corrientes de la Nación. Por ello concluye que la disposición es constitucional, siempre y cuando se entienda que los corregimientos deben ser tomados en cuenta para esas transferencias.

3- Conforme a lo anterior, el problema que esta sentencia debe resolver es si la norma acusada podía o no mantener los corregimientos intendenciales y comisariales, o si esa determinación desconoce el alcance de las facultades conferidas por el artículo 39 transitorio, vulnera el régimen territorial adoptado por la Carta y discrimina a los habitantes de esas zonas. Ahora bien, como esa norma fue adoptada en desarrollo de las facultades concedidas al Gobierno por el artículo 39 transitorio de la Carta, la Corte comenzará por recordar el sentido de esas facultades para luego examinar los distintos cargos del actor y de los intervinientes.

El artículo 39 transitorio, la transformación de las intendencias y comisarías en departamentos y la norma acusada.

3- La Constitución, en su artículo 309, decidió convertir en departamentos a las antiguas intendencias y comisarías -los llamados territorios nacionales- las cuáles tenían un régimen especial de protección y dependencia del poder central. A fin de evitar que esa transformación fuera traumática, el Constituyente previó un régimen de transición, que es lo que justifica la existencia del artículo 39 transitorio, tal y como esta Corte lo explicó en anteriores oportunidades<sup>1</sup>. Así, esta Corporación ha dicho al respecto:

“El precario desarrollo económico unido a la reducida población de esos territorios nacionales, fortalecieron la tendencia a someterlos, de una especie de autonomía atenuada, hacia una más firme descentralización regional. En ese orden de ideas, la principal decisión que para el apoyo de estas regiones adoptó el Constituyente de 1991, fue la de incorporarlas a la categoría de departamentos, buscando una igualdad administrativa y política entre las diferentes regiones.

(...)

La transformación de esas entidades en “ nuevos departamentos” supuso para ellas la asunción de funciones y cometidos estatales en el ámbito de una autonomía política y administrativa de mayor grado, para lo cual resultaba indispensable la adopción de medidas que facilitaran una transición gradual hacia un régimen de mayor descentralización administrativa y política.

Para ello, se revistió, en el artículo 39 transitorio de la Constitución, al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para que a través de decretos con fuerza de ley se asegurara la debida organización y funcionamiento de esos nuevos departamentos, pudiendo para tales fines suprimir las instituciones nacionales encargadas de la administración de las antiguas intendencias y comisarías, así como asignarles los bienes nacionales que a juicio del Gobierno debían pertenecerles”<sup>2</sup>.

4- La naturaleza y los límites de esas facultades transitorias, conferidas directamente por el Constituyente, fueron entonces precisadas por esta Corte en los siguientes términos:

“Queda claro, como se ha visto, que tales facultades, de carácter extraordinario, fueron conferidas al ejecutivo directamente por la Asamblea Nacional Constituyente, para que las desarrollara en la forma y dentro de los límites que aquella le precisó.

(...)

Las facultades del artículo 39 transitorio tenían, dos únicos límites, el tiempo y la materia: el primero imponía su ejercicio durante un término máximo de tres (3) meses, y el segundo la adopción de medidas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de estas entidades; este propósito no era posible lograrlo sino a través del desmonte gradual del sistema centralizado y de tutela a que venían sometidos estos territorios, y procediendo a reestructurarlos internamente, mediante su adecuación a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas del país. Se requería, como así lo contempló el Decreto 2274 de 1991, de un régimen jurídico que permitiera llevar a cabo, en forma eficaz, el proceso de conversión y vinculación de estas entidades al régimen departamental ordinario”3.

5- Es dentro de ese contexto que el Presidente, surtido el trámite respectivo ante la Comisión Especial legislativa, expidió el Decreto 2274 de 1991, del cual hace parte la disposición acusada. Esta última busca establecer un régimen de transición para los corregimientos de las antiguas intendencias y comisarías, que eran espacios que, por su escasa densidad poblacional y falta de actividades económicas, así como por ciertas consideraciones de orden público, no constituían municipios, y por ello dependían directamente de las autoridades encargadas del manejo de los territorios nacionales. El decreto tomó entonces la opción de no transformar esos corregimientos en municipios sino que los mantuvo como corregimientos departamentales.

Esta decisión de abstenerse de transformar los corregimientos en departamentos es cuestionada por el actor y uno de los intervinientes, quienes consideran que ésta no sólo desconoce el régimen territorial de la Constitución, que está fundado en el municipio como estructura básica, sino que además distorsiona las facultades previstas por el artículo 39 transitorio, que buscaban adaptar las antiguas intendencias y comisarías al nuevo diseño territorial, pero en manera alguna facultaban al Presidente a preservar el viejo ordenamiento territorial. La primera pregunta que surge es entonces si el decreto debía eliminar los corregimientos e incorporar esos territorios en municipios, como lo señalan algunos intervinientes, o por el contrario podía preservar la figura de los corregimientos. Entra pues la Corte a examinar ese interrogante.

El régimen de transición y la figura de los corregimientos departamentales.

6- A primera vista, el cargo del actor y del interviniente parece tener sustento. Así, es cierto que el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del país (CP art. 311) y que el artículo 39 transitorio de la Carta facultaba al gobierno a expedir decretos con fuerza de ley para poner en funcionamiento los nuevos departamentos. Parece entonces razonable concluir que esos decretos debían obligatoriamente suprimir la figura de los corregimientos intencionales o comisariales, y transformar esos territorios en municipios, o incorporarlos en otros ya existentes.

Sin embargo, un análisis más sistemático muestra que esa conclusión no es de recibo, ya que existían razones fácticas y normativas que autorizaban al gobierno a no incorporar esos territorios en municipios.

7- Para mostrar lo anterior, conviene recordar las razones que se tomaron en cuenta en ese

momento para crear la figura del corregimiento departamental. Así, los ponentes ante la Comisión Especial Legislativa explicaron esa determinación en los siguientes términos:

“Los corregimientos son, en los nuevos departamentos, el sustituto del municipio, donde por la escasez de población y debido a la ausencia de actividades económicas no sería viable o resultaría excesiva la creación de un municipio. Son además, un municipio en potencia. Estos corregimientos son de naturaleza departamental, al igual que sus rentas. El decreto los conserva, les asigna unas autoridades y les garantiza unos recursos mínimos (subrayas no originales)”<sup>4</sup>.

Esta referencia muestra que el decreto consideró conveniente mantener la figura de los corregimientos debido a las características de esos territorios, que hacían muy difícil su transformación inmediata en municipios. Y unas breves referencias fácticas e históricas muestran que esa decisión era razonable, puesto que esas zonas eran todavía poco pobladas, o con una actividad económica aún incipiente, como lo muestran los siguientes elementos empíricos.

Así, por ejemplo, en el departamento del Amazonas, la información registrada del año 19935, señala que los dos únicos municipios, Leticia (capital) y Puerto Nariño, contaban con una población de 22.866 y 4008 habitantes respectivamente. Por su parte, los corregimientos registraban una población mucho menor así:

#### CORREGIMIENTO

#### NUMERO DE HABITANTES

El encanto

2331

La Chorrera

2828

La Pedrera

926

Mirití-Paraná

1897

Puerto Santander

1228

Tarapacá

1680

Igualmente, en el departamento de Guainía, la población del único municipio, Inírida, superaba ampliamente la de los distintos corregimientos. Mientras allí se registró un total de 7283 habitantes, la población en cada corregimiento no llegaba a tres mil habitantes:

#### CORREGIMIENTO

#### NUMERO DE HABITANTES

Barranco Minas

2736

San Felipe

630

Puerto Colombia

1425

La Guadalupe

78

Cacahual

246

Pana-pana

934

155

Pero quizá donde con mayor claridad se puede observar la amplia diferencia poblacional entre municipios y corregimientos, es en el departamento del Vaupés. La capital, Mitú, registraba un total de 9596 habitantes, en tanto que los corregimientos ni siquiera alcanzaban la cifra de las dos mil personas:

#### CORREGIMIENTO

#### NUMERO DE HABITANTES

Carurú

1238

Pacoa

1828

Villa Fátima

1080

Tarairá

664

Papunaua

526

Acaricuara

1958

Yavaraté

1345

8- Con todo, podría objetarse, como implícitamente lo hace el actor y el interviniente, que a pesar de las especificidades de esas zonas en términos de poblamiento, el gobierno estaba de todos modos obligado a incorporar esas zonas en municipios existentes, o crear nuevos municipios, con un régimen especial, ya que el artículo 39 transitorio facultaba al gobierno a poner en marcha los nuevos departamentos, y no a preservar las instituciones comisariales e intendenciales. Sin embargo, esa argumentación no es válida por cuanto, como acertadamente lo señala otro de los intervinientes, la Carta estableció una automática transformación de las intendencias y comisarías en departamentos, pero en manera alguna ordenó una inmediata incorporación en el régimen municipal de todos los antiguos territorios nacionales. Por ello, el artículo 39 transitorio no ordena que todos estos territorios inmediatamente queden cobijados por el régimen municipal previsto en la Carta sino que faculta al Gobierno para expedir decretos que aseguren “la debida organización y el funcionamiento de los nuevos departamentos”. En tal contexto, si el Gobierno consideraba que la mejor forma de lograr la adecuada puesta en marcha de esos departamentos era transformando los corregimientos intendenciales y comisariales en corregimientos departamentales, bien podía hacerlo, sin que por ello distorsionara el alcance de las facultades previstas por el artículo 39 transitorio. Por consiguiente, por tal aspecto, la disposición acusada no vulnera la Carta ya que pretende facilitar el proceso de transición de los antiguos territorios nacionales (Intendencias y Comisarías) hacia la consolidación de los nuevos departamentos, mientras se van adecuando a la organización territorial prevista en la Constitución. El régimen desarrollado por el decreto en mención, encuentra entonces justificación en el carácter transitorio del mandato superior, ya que busca asegurar, lo más rápido posible, la debida organización y funcionamiento de los nuevos departamentos.

Los corregimientos departamentales y el municipio como entidad territorial fundamental

9- Entra pues la Corte a examinar la segunda acusación contra esa regulación, a saber, que ella desconoce que el municipio es la entidad básica del ordenamiento territorial colombiano, por lo cual, en principio, no parecería admisible que existiera una figura, como el corregimiento departamental, que sustituye al municipio en esos territorios.

10- La Corte considera que ese cargo tiene fuerza. Así, la acusación parte de premisas válidas, pues es cierto que el municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo (CP art. 311), y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. Igualmente es cierto que la Carta no autoriza de manera expresa la existencia de la figura de los corregimientos departamentales. La conclusión parece inevitable: la figura del corregimiento departamental es inconstitucional y la norma acusada debe ser retirada del ordenamiento, el la medida que desconoce el status territorial diseñado por la Constitución.

11- A pesar de la fuerza de la anterior argumentación, la Corte considera que ella no es de recibo, ya que olvida un punto esencial y es el siguiente: la propia Constitución reconoció que la incorporación de los antiguos territorios nacionales en el régimen territorial diseñado en la Carta no podía ser automática, y por ello precisamente previó la existencia de un régimen de transición (CP art. 39 T), que permitiera una adaptación lo menos traumática posible de esas zonas al diseño constitucional. Además, debe recordarse que la Carta no ordenó una inmediata municipalización de todas estas zonas. En tal contexto, la Corte considera que, dadas las particularidades económicas, geográficas y demográficas de esas regiones, bien podía el Gobierno preservar la figura del corregimiento (ahora bajo la forma de corregimiento departamental) siempre y cuando esa decisión estuviera encaminada a progresivamente adaptar esos territorios al régimen municipal previsto en la Carta, pues esa posibilidad se entiende comprendida dentro de las facultades conferidas por el artículo 39 transitorio. En efecto, si el Constituyente confirió al Gobierno atribuciones para tomar todas las medidas para poner en marcha los nuevos departamentos, y una de esas medidas era mantener transitoriamente la figura de los corregimientos, debido a que no era viable crear en esas zonas nuevos municipios, entonces era claro que el Presidente podía establecer, en virtud del artículo 39 transitorio, que esos corregimientos intendentales y comisariales se transformaran en corregimientos departamentales, ya que se trata de un paso importante encaminado no sólo a poner en marcha los nuevos departamentos sino también a ir creando las condiciones para que dichos corregimientos sean el germen de los nuevos municipios. Por ello, como bien lo dijeron los ponentes en la Comisión Especial Legislativa, estos corregimientos son “un municipio en potencia”<sup>6</sup>. Y por ello efectivamente la regulación está encaminada a ir generando esas condiciones, para lo cual se prevé precisamente la creación de la Junta Administradora, que es la base de los futuros concejos municipales. Así, el artículo 22 de ese mismo decreto 2274 de 1991 establece que los miembros de esas juntas serán elegidos popularmente, para de esa manera estimular un desarrollo progresivo de la democracia local.

12- La Corte destaca además que no era claro que el Gobierno pudiera tomar en ese momento una decisión distinta, pues las otras alternativas señaladas por el actor y el interviniente (a saber, transformar los corregimientos en municipios o anexarlos a los municipios existentes) eran de difícil aplicación jurídica, o podían tener efectos

contraproducentes.

Así, de un lado, la vinculación de esos corregimientos a otros municipios, podía hacer aún más inmanejables esos territorios, puesto que se hubieran creado municipios de extensiones enormes pero con una enorme debilidad administrativa y económica, lo cual no sólo habría generado dificultades administrativas sino que también hubiera podido agravar la situación de orden público en la zona. Además, era incluso discutible que el Presidente contara con facultades para realizar esas demarcaciones territoriales pues es a las Asambleas Departamentales a quien corresponde, con sujeción a la ley, crear y suprimir municipios y segregar y agregar territorios municipales (CP art. 300).

De otro lado, la transformación de esos corregimientos en municipios hubiera supuesto la creación de una categoría muy especial de municipios, para la cual tampoco es claro que el Gobierno tuviera la facultad.

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la norma acusada podía transformar los corregimientos intendenciales y comisariales en corregimientos departamentales como una figura transitoria para poner en marcha los nuevos departamentos. Es claro que tales formas organizativas deben ser reconocidas como transitorias, hasta tanto sea expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por cuanto es éste el medio por la cual debe desarrollarse finalmente la forma de cómo debe organizarse política y administrativamente el territorio nacional (C.P. art. 288).

Los cargos sobre igualdad

13- Una vez mostrado que el decreto podía establecer la figura de los corregimientos departamentales, entra la Corte a estudiar el cargo, según el cual esa regulación es discriminatoria ya que los habitantes de esos corregimientos no pueden elegir a sus autoridades locales ni participar en los ingresos corrientes de la Nación.

14- Es cierto que, como lo indica el actor, estos corregimientos no participan de los ingresos corrientes de la Nación de la misma manera como lo hacen los municipios. Sin embargo, como bien lo destaca uno de los intervinientes, el propio decreto 2274 de 1991 establece otra forma de participación de esos territorios en las rentas nacionales, a fin de asegurar su viabilidad financiera. En efecto, el artículo 23 establece lo siguiente:

“Artículo 23.- Recursos. Las divisiones departamentales a que aluden los artículos anteriores (corregimientos), participarán en las rentas del respectivo departamento en los montos y condiciones que establezca la ley o las ordenanzas. Estas participaciones no podrán ser inferiores, en valores constantes a la cuantía asignada para los respectivos corregimientos en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1991”

Esto muestra que el régimen transitorio fue cuidadoso en establecer formas de financiación que compensen la no participación de los corregimientos en los ingresos corrientes. Además, en la medida en que esos corregimientos son divisiones departamentales, también acceden indirectamente a otras fuentes de financiación que aumentan sus recursos, tanto por los recursos destinados a las antiguas comisarías (participación en el IVA) y, otra por el situado fiscal, para la atención de los diferentes servicios públicos.

La norma acusada no discrimina entonces económicamente a las poblaciones de los corregimientos. Además, conviene recordar que en caso de que esos recursos sean insuficientes, el órgano nacional entraría a suplirlos de acuerdo al principio de subsidiariedad (C.P. art. 288 inc 2º).

15- Finalmente la Corte destaca que si bien los pobladores de estas zonas no pueden elegir directamente al corregidor, que es un agente del gobernador, lo cual afecta la autonomía local, no por ello la regulación es inconstitucional ya que se trata de un régimen de transición encaminado a fortalecer cada vez más la participación local, a fin de hacer viable la formación de municipios en esos territorios. En efecto, debe recordarse que las juntas administradoras de esas divisiones son elegidas popularmente, de acuerdo a lo señalado en el artículo 22 del Decreto 2274 de 1991, que esencialmente regula todo lo relacionado a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamento, situación que corresponde al proceso de la descentralización política.

En este orden de ideas, no hay que perder de vista que estamos frente a divisiones propias de los nuevos departamentos (C.P. art. 309), y no a entidades territoriales como tales (C.P. art. 286), y son estas últimas las que gozan del derecho de gobernarse por autoridades propias (C.P. art. 287-1).

La necesaria transitoriedad de la figura de los corregimientos departamentales y el carácter permanente de la regulación acusada.

16- El análisis precedente suscita un obvio interrogante, y es el siguiente: la razón esencial que ha fundamentado hasta ahora la constitucionalidad de la figura del corregimiento departamental, prevista en la norma acusada, es su naturaleza transitoria, ya que ese carácter es el que permite que esas porciones del territorio no hagan parte obligatoriamente de un municipio, al menos durante un período limitado de tiempo. Sin embargo, la regulación acusada, incorporada en el decreto 2274 de 1991, tiene vocación permanente, ya que ese cuerpo normativo en ningún lugar establece que esos corregimientos, en un determinado momento, serán transformados en municipios, o serán incorporados en un municipio.

Esta permanencia indefinida de los corregimientos departamentales hace que la regulación se torne inconstitucional ya que, como se ha explicado in extenso en esta sentencia, la figura sólo tenía justificación constitucional como un instrumento de transición, que permitiera la adaptación de las antiguas intendencias y comisarías al régimen territorial previsto en la Carta, que hace del municipio su estructura básica (CP art. 311). Es cierto que el Legislador ha establecido algunas regulaciones que podrían facilitar la incorporación de algunos de esos territorios al régimen municipal. Sin embargo, no sólo la norma acusada no estableció un límite en el tiempo a la figura, sino que la Corte constata que no ha existido una estrategia deliberada destinada a incorporar, en un tiempo razonable, todas estas zonas en el régimen municipal previsto por la Carta, la cual autoriza, gracias a la existencia de categorías de municipios (CP art. 320), una flexibilidad suficiente para que ese proceso se lleve a cabo, de manera paulatina pero sin pausa.

17- En tales circunstancias, la Corte concluye que el artículo acusado tuvo en 1991 una cierta justificación constitucional, pues podía ser considerado un desarrollo del artículo 39 transitorio de la Carta, ya que, dentro del margen de apreciación del Gobierno y de la

Comisión Especial Legislativa, la preservación de los corregimientos podía ser vista como un mecanismo apto para asegurar el debido funcionamiento de los nuevos departamentos. Sin embargo, esa norma adolece de un vicio de inconstitucionalidad por cuanto el decreto 2274 de 1991 no establece ningún límite en el tiempo para el mantenimiento de los corregimientos departamentales, con lo cual la medida, en la práctica, se torna permanente. Esa mutación de la norma la hace inconstitucional, pues una cosa es admitir la existencia de los corregimientos departamentales, como un instrumento transitorio y excepcional para poner en marcha los nuevos departamentos, y otra muy diferente es permitir que esos corregimientos sean consagrados como una institución permanente, que es lo que en el fondo hace la disposición acusada, lo cual vulnera el diseño territorial establecido por la Carta, en virtud del cual, el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (CP art. 311). Este vicio de inconstitucionalidad es aún más patente si se tiene en cuenta que diez años después de expedida la norma, la figura de los corregimientos departamentales se mantiene, con lo cual, numerosas porciones del territorio nacional siguen sustraídas del régimen municipal.

La necesidad de una inconstitucionalidad diferida.

18- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la norma acusada es inconstitucional, en la medida en que convirtió en permanentes los corregimientos departamentales, mientras que esa figura sólo podía ser utilizada como un mecanismo transitorio, que permitiera una adaptación de las antiguas intendencias y comisarías al régimen departamental establecido por la Carta. ¿Significa lo anterior que la Corte debe inmediatamente retirar del ordenamiento esa disposición?

Para responder a ese interrogante, es necesario tener en cuenta que es doctrina reiterada de esta Corte que el juez constitucional no está atrapado en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad en forma inmediata (sentencia de inexecutable), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte compete “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241 ord 4º). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En tales circunstancias, no siempre la constatación de que una norma es inconstitucional acarrea inevitablemente su automática declaración de inexecutable, por la sencilla razón de que puede ocurrir que el retiro inmediato de la disposición del ordenamiento ocasione una situación peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales. Y eso ocurre en el presente caso, pues si la norma acusada es declarada inexecutable, entonces esa decisión genera un vacío legal traumático, pues los espacios territoriales, que hoy son corregimientos departamentales, quedarían sin ningún régimen jurídico que les fuera aplicable. Así, no podrían continuar siendo corregimientos, ya que la disposición que permitía esa figura ya no haría parte del ordenamiento; pero tampoco esos corregimientos se convertirían en municipios, por cuanto requerirían un régimen particular, y eventualmente una nueva categorización de los municipios. Así las cosas, la Corte concluye que la norma impugnada es inconstitucional, pero que no procede retirarla del ordenamiento, debido a los efectos inconstitucionales de esa determinación. La pregunta que naturalmente surge es la siguiente: ¿a qué tipo de sentencia debe recurrir esta Corporación cuando

constata que una regulación es inconstitucional, pero que no es posible retirarla del ordenamiento, por cuanto la decisión de inexecutable generaría un vacío legal, que es constitucionalmente más grave?

19- En anteriores oportunidades, esta Corporación examinó con detenimiento el anterior problema<sup>7</sup>, y concluyó que en tales eventos, el juez constitucional tiene dos posibilidades para modular el efecto de su fallo y garantizar la integridad y supremacía de la Carta. De un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores oportunidades<sup>8</sup>. Esta Corporación explicó entonces la necesidad de ese tipo de sentencias, en los siguientes términos:

“Con esta decisión, de carácter meramente temporal, se otorga al Congreso la posibilidad de que, en ejercicio de su libertad de configuración política, y dentro del plazo necesario, pueda expedir la norma que corrija las deficiencias constitucionales verificadas en el artículo demandado.

(...)

El carácter abierto de las normas constitucionales, pero su indudable fuerza normativa, esto es que la Constitución debe ser aplicada, tiene como consecuencia metodológica que el tribunal constitucional pueda recurrir a diversos tipos de decisiones. Así, a veces el tribunal puede constatar que una disposición legal es contraria a la Carta, por lo cual no puede declararla constitucional sin matiz; sin embargo, una ponderación de los principios anteriormente mencionados, puede llevar al juez constitucional a la convicción de que la expulsión pura y simple de esa disposición del ordenamiento puede conducir a una situación legal que es peor, desde el punto de vista de los valores constitucionales, ya sea por los vacíos que se pueden generar, ya sea porque la propia decisión del juez constitucional vulnera la libertad de configuración del Congreso. Se explica así la aparente paradoja de que la Corte constate la inconstitucionalidad material de una norma pero decida mantener su vigencia, ya que en estos casos resulta todavía más inconstitucional la expulsión de la disposición acusada del ordenamiento por los graves efectos que ella acarrea sobre otros principios constitucionales.<sup>9</sup>”

De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexecutable de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora<sup>10</sup>, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal.

Una obvia pregunta surge del anterior análisis: si la disposición acusada es inconstitucional, pero no procede expulsarla inmediatamente del ordenamiento por cuanto se genera un vacío legal, que es traumático desde el punto de vista constitucional, ¿en qué casos debe el juez constitucional recurrir a una inconstitucionalidad diferida y en qué casos es procedente una modalidad de sentencia integradora? En anterior oportunidad<sup>11</sup>, esta Corte concluyó que aunque no existen reglas simples al respecto, el punto decisivo es el siguiente: si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores

superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP art 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. Por el contrario, es deseable una sentencia integradora en aquellas situaciones en donde la Constitución impone una solución clara a un determinado asunto, o es imposible mantener en el ordenamiento la disposición acusada sin causar un grave perjuicio a los valores constitucionales.

20- En el presente caso, es claro que la alternativa adecuada es recurrir a una inconstitucionalidad diferida, por cuanto el Legislador cuenta con múltiples posibilidades para regular el tema. Por ejemplo, pueden las autoridades optar por transformar todos esos corregimientos en municipios, o por el contrario, pueden preferir integrarlos en municipios existentes. Ahora bien, conforme a la práctica constitucional de esta Corte, en estos casos de inconstitucionalidad diferida, o de constitucionalidad temporal, la extensión del plazo conferido al legislador depende de la complejidad del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en el desarrollo de los principios y derechos constitucionales. Por ejemplo, entre más grave sea la afectación de los valores constitucionales, menor deberá ser el término conferido al Legislador, que es lo que explica que el plazo previsto por la sentencia C-221 de 1997 haya sido considerablemente más largo (5 años) que el señalado en la sentencia C-700 de 1999 (nueve meses). En efecto, la primera decisión se fundó en la falta de regalías sobre la explotación de la arena en los ríos, situación indudablemente menos delicada que la estudiada en la segunda ocasión, en donde la Corte constató una grave afectación del derecho a la vivienda digna, por ausencia de planes adecuados de financiación (CP art. 51)

En tales circunstancias, la Corte considera que la incorporación de los corregimientos al régimen departamental es un tema complejo, en donde la libertad del Legislador es amplia, por lo cual es necesario que el Congreso goce de un tiempo suficiente para debatir y regular el tema. Pero igualmente, la preservación de los corregimientos departamentales no sólo contraviene la estructura territorial prevista por la Carta sino que afecta el derecho de participación de los habitantes de estas zonas, que no pueden elegir directamente a todas sus autoridades locales. Es pues indispensable que esa situación inconstitucional no se siga prolongando en el tiempo. En tales condiciones, la Corte concluye que un plazo de dos legislaturas representa un término adecuado, para que durante ese período el Congreso pueda adoptar, dentro de la libertad de configuración que le es propia, el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes. Durante ese plazo, la disposición declarada inconstitucional será mantenida en el ordenamiento, con el fin de evitar un vacío normativo, que sería traumático para los principios constitucionales. Pero si transcurren las dos legislaturas, y el Congreso no expide una regulación que sustituya al artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, entonces la declaración de inexecuibilidad se hará efectiva y ese artículo saldrá del ordenamiento en ese momento.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991.

Segundo: Conforme a lo expuesto en el fundamento 20 de esta sentencia, los efectos de la anterior declaración de inexecutable del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 quedan diferidos por un término máximo dos legislaturas, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-141/01

INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-No admisión (Salvamento parcial de voto)

Salvamos parcialmente nuestro voto en el asunto de la referencia para reiterar que, según pensamos, no es admisible a la Corte proferir fallos de inconstitucionalidad con efectos diferidos en el tiempo.

A propósito de la Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999 dijimos:

“Los suscritos magistrados, con respeto por la decisión adoptada por la Corte en el sentido de diferir la “inejecución” de las normas cuya inconstitucionalidad se declara por esta Corporación hasta el 20 de junio del año 2000, aclaramos nuestro voto, por las razones que a continuación se expresan:

1ª. En principio, la ley, los decretos leyes, y los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en los estados de excepción, se encuentran amparados por la presunción de constitucionalidad.

2ª. No obstante, cuando dicha presunción se destruye y así se declara por la Corte Constitucional, como consecuencia obligada de tal declaración, la norma sobre la cual recae ese pronunciamiento, es inexecutable, es decir, no puede tener aplicación alguna, o, dicho de otra manera, a su inconstitucionalidad sigue de inmediato la “inejecución” de lo dispuesto en ella.

3ª. Si bien es verdad que las autoridades públicas se encuentran instituidas para colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado (artículo 113 de la C.P.) y para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y del interés general (artículo 2º C.P.), lo cual podría explicar la decisión de diferir en el tiempo los efectos de esta sentencia para que, en un lapso razonable pueda expedirse por el Congreso de la República la Ley Marco que dicte las normas generales sobre el sistema de financiación adecuada para la adquisición de vivienda a largo plazo, a nuestro juicio, la inexecutable de las normas acusadas ha debido tener aplicación inmediata, pues, si una ley o parte de ella, o un decreto ley, o un decreto legislativo se encuentran contrarios a la Carta Política y, por lo mismo, así se declara por quien tiene a su cargo la guarda de la integridad y primacía de la Constitución (artículo 241 C.P.), riñe con la lógica jurídica que lo que es inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo en el que así se declara por esta Corporación”.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Ver sentencias C-126 de 1993 y C-891 de 1999.

2 Sentencia C-891 de 1999. MP Alvaro Tafur Galvis, fundamento 3.

3 Sentencias C-126 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell

4 Eduardo Verano de la Rosa y otros. “Organización y funcionamiento de los nuevos departamentos” en Gaceta Legislativa No 5, 26 de agosto de 1991, p 8.

5 La información es del DANE, censo de 1993 y es tomada de Eduardo Ariza et al. Atlas cultural de la Amazonía colombiana. La construcción del territorio en el siglo XX. Bogotá, Ministerio de Cultura, 1998, pp 190 y ss.

6 Eduardo Verano de la Rosa y otros. "Organización y funcionamiento de los nuevos departamentos" en Gaceta Legislativa No 5, 26 de agosto de 1991, p 8.

7 Ver sentencias C-221 de 1997 y C-112 de 2000.

8 Ver la sentencias C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero. Ver igualmente la sentencia C-700 de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo.

9 Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 27

10 Sobre los fundamentos y el sentido de las decisiones integradoras, ver la sentencia C-109 de 1995, fundamentos 17 y ss.

11 Ver sentencia C-112 de 2000. MP Alejandro Martínez Caballero.