C-252-13

Sentencia C-252/13

NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Extensión a los departamentos de la facultad para celebrar convenios con las juntas de acción comunal

NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Cosa juzgada constitucional respecto del artículo 44 de la Ley 1551 de 2012

Referencia: expediente D-9310

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios."

Actor: Hernando Castro Suárez

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, 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 presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Hernando Castro Suárez solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios."

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben la norma demandada, publicada en el Diario Oficial 48.483 del 6 de julio de 2012.

LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

Artículo 44. De conformidad con el artículo 285 de la Constitución Nacional, créense los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, para que en los términos que reglamente el Gobierno nacional dentro del término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado pueda cumplir las funciones y servicios que tiene a su cargo, así:

1. El Encanto – Amazonas

2. La Chorrera – Amazonas

3. La Pedrera – Amazonas

4. La Victoria – Amazonas

5. Miritί-Paraná – Amazonas

6. Puerto Alegría – Amazonas

7. Puerto Arica – Amazonas

8. Puerto Santander – Amazonas

9. Tarapacá – Amazonas

10. Barrancominas – Guainía

12. La Guadalupe – Guainía

13. Mapiripán – Guainía

14. Morichal – Guainía

15. Pana Pana – Guainía

16. Puerto Colombia – Guainía

17. San Felipe – Guainía

18. Pacoa – Vaupés

19. Papunaua – Vaupés

20. Yavaraté – Vaupés

21. Jardines de sucumbíos – Nariño.

Estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular, para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la norma acusada es contraria a la Constitución, a partir de cinco tipos de argumentos, a saber (i) la omisión de la consulta previa, predicable de la norma acusada, en cuanto constituyó territorios biodiversos en zonas en que se asientan comunidades étnicas; (ii) la violación del derecho de autogobierno a favor de las

comunidades indígenas, en los términos del artículo 330 C.P.; (iii) los territorios biodiversos y fronterizos contradicen la Carta Política en la medida en que crean una entidad territorial no prevista en el texto constitucional, específicamente en el artículo 286 C.P.; y (iv) el trámite de la norma acusada fue contrario a los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, puesto que no surtió debate alguno en la Cámara de Representantes

3.1. En cuanto al primer aspecto, el actor resalta que en la integridad de los territorios a los que hace referencia la norma acusada están asentadas comunidades indígenas. Por ende, como la disposición tiene por objeto regular el autogobierno de esas comunidades, las afecta directamente y debió, en consecuencia, ser objeto de consulta previa. Como ese procedimiento se pretermitió, la norma resulta inconstitucional. Sobre este particular, el actor insiste en que durante varios años ha permanecido un déficit de protección para dichos territorios, en lo relativo a su reconocimiento como organizaciones especiales no municipalizadas, en las cuales debe mostrarse vigente el mandato constitucional de autonomía territorial. En términos de la demanda, la consulta era obligatoria "toda vez que de su contenido normativo se deriva clara y directamente una afectación a nuestro derecho constitucional de autogobierno y autonomía local, ya que torna inviable la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas e impone una forma de gobierno local que no corresponde con nuestra organización político administrativa propia."

3.2. En cuanto a lo segundo, indica que la previsión legal que conforma los Territorios Especiales Biodiversos y Fronterizos – TEBF, tiene por objeto introducir un nuevo ente territorial, diferente a los previstos en el artículo 286 C.P., esto es, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. A su juicio, el Congreso no está investido de la competencia para modificar la conformación territorial prevista en la Carta Política, como tuvo oportunidad de señalarlo la Corte en la sentencia C-141/01 ante un asunto análogo al ahora analizado, en el que fue declarado inexequible la norma que creaba los corregimientos departamentales, precisamente porque esa división territorial no estaba prevista en la Constitución.

3.3. Respecto al tercer tópico, señala que la conformación de los TEBF desconoce el derecho de las comunidades étnicas para gobernarse por autoridades propias en sus territorios, previsto en el artículo 330 C.P. Sobre el particular insiste en que las zonas de

que trata la previsión demandada están exclusivamente conformadas por resguardos indígenas, de modo que imponer una forma diferente de gobierno y organización político administrativa vaciaría de contenido el mencionado derecho.

3.4. Por último, en cuarto lugar, el actor considera que la norma acusada no guarda relación temática con la Ley 1551 de 2012, pues la misma está dirigida a la modernización del régimen municipal y no la creación, de por sí inconstitucional, de nuevas entidades territoriales, como para el demandante son los TEBF. Además, agrega que la inclusión de la disposición acusada solo tuvo lugar durante el trámite en el Senado de la República, pero no en la Cámara de Representantes, de donde se colige la vulneración del principio de consecutividad en el procedimiento legislativo.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, a través de apoderado judicial, interviene con el fin de solicitar a la Corte que adopte un fallo inhibitorio, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda. Para ello, sostiene que el cargo propuesto no presenta argumentos ciertos y suficientes, sino que se basa en conjeturas hipotéticas acerca del grado de afectación de la norma frente a la autonomía de las comunidades indígenas. Igualmente, el actor desconoce que el precepto, en realidad, se muestra como un instrumento idóneo para la protección de los derechos constitucionales de los pueblos étnicos radicados en las zonas objeto de regulación.

4.2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Mediante intervención suscrita por apoderado judicial, el Departamento Nacional de Planeación defiende la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello, indica que el cargo por vulneración de los principios del procedimiento legislativo es infundado, en la medida en que el tema de los corregimientos departamentales y las zonas de frontera estuvo presente desde el inicio del trámite. Precisamente, como fue de ese tópico que se derivó la regulación particular sobre los TEBF, entonces no puede colegirse válidamente la

afectación de los principios de unidad de materia y consecutividad.

En lo que respecta al desconocimiento de la consulta previa, sostiene el Departamento que ese procedimiento no resultaba exigible, en tanto la norma acusada, contrario como lo plantea el demandante, no conlleva la modificación de los resguardos indígenas, de modo que se desvirtúa la alegada afectación directa. Agrega, en relación con el cargo por vulneración del artículo 286 C.P., que la norma acusada "… no está creando una figura político administrativa del orden municipal, sino que se trata de una división administrativa que permita lograr la mayor eficiencia y cobertura en materia de servicios básicos a la población que se encuentra ubicada en territorio departamental no municipalizado, y en segundo término, dado que se parte de la premisa de que se está creando un gobierno local, no es cierto que se esté negando la posibilidad de la constitución de Entidades Territoriales Indígenas, previstas en el artículo 285 de la Constitución Política, pues ese tema le corresponde desarrollarlo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial." Además, sostiene que en cualquier caso el Congreso, en virtud de lo previsto en el artículo 285 C.P., tiene la competencia para prever divisiones del territorio, sin que esa facultad esté sometida al requisito de consulta previa.

Finalmente, para el interviniente no puede perderse de vista que la norma acusada en nada interfiere con las costumbres y prácticas de las comunidades diferenciadas, ni menos con el ejercicio de la autoridad tradicional. Por lo tanto, la contradicción entre el precepto demandado y lo previsto en el artículo 330 C.P. es inexistente.

Intervenciones académicas e institucionales

4.3. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El profesor Alberto Montaña Plata, Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, presenta ante la Corte documento realizado por el Grupo de Investigación de esa dependencia, que justifica la inexequibilidad de la norma acusada.

Sostiene, a partir de argumentos similares a los planteados por el demandante, que la norma acusada debió ser objeto de consulta previa, puesto que es evidente que regula aspectos intrínsecamente relacionados con el gobierno de los territorios donde se asientan

las comunidades tradicionales. Además, también se vulnera el artículo 286 C.P., en tanto se establecen, con carácter permanente, nuevas modalidades de entidades territoriales que no se ajustan a las taxativamente previstas en la Constitución.

De otro lado, resalta que esa instauración de nuevas formas de gobierno para las comunidades trunca sus actuales mecanismos tradicionales con que administran sus territorios, circunstancia que desconoce el mandato constitucional de reconocimiento de la autonomía de dichas comunidades para gobernarse por sus propias autoridades.

4.4. Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

Rodrigo Uprimny Yepes, Director de Dejusticia, César Rodríguez Garavito, Socio Fundador del mismo Centro de Estudios, junto con los investigadores Paula Rangel Garzón y Carlos Andrés Baquero Díaz, presentan intervención ante la Corte, con el fin de defender la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

En primer término, sostienen que la norma debió ser objeto de consulta previa, puesto que, como lo señala el demandante, conlleva una afectación directa de las comunidades asentadas en las zonas donde se constituyen los TEBF. Si se parte de considerar que uno de los derechos de las comunidades étnicas es la protección del territorio en que habitan, entonces la norma debió consultarse, pues su implementación "entraría a afectar directamente la constitución de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas que se han creado en la región de la Amazonía colombiana. Así la norma afecta tanto el territorio que ya ha sido reconocido por el Estado colombiano como aquel que habitan los pueblos de manera ancestral y en términos del Convenio [169 de la OIT] ocupan o utilizan de alguna manera.". Los intervinientes consideran, acerca del mismo tópico, que "la promulgación del artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 sin garantizar el derecho a la consulta previa generó una violación al derecho a la autonomía de los pueblos indígenas –reconocidos en los artículos 40 y 330 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT-. El artículo 4 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos ha previsto que el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos incluye su derecho a la autonomía y el autogobierno en lo que respecta a sus territorios. En ese sentido las afectaciones que se toman sobre las formas organizativas de los territorios de los pueblos indígenas es una decisión que debe ser tomada de manera

directa con los representantes de los pueblos indígenas. Tomar una decisión sin tener en cuenta el consentimiento de los pueblos constituye una violación del derecho a la autonomía y el autogobierno de los pueblos. Pues como lo reconoce el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT, siempre que se quiera aplicar una legislación nacional que afecte a los pueblos indígenas se deben tener en cuenta sus costumbres materializadas, en este caso, en las formas de toma de decisión al interior de sus estructuras organizativas."

De acuerdo con Dejusticia, la disposición demandada también se opone al artículo 286 C.P., puesto que crea una entidad territorial nueva, con carácter permanente, lo que contradice a la previsión constitucional que opera como listado taxativo. Al respecto, sostiene que "sería contradictorio que pudiesen existir todo tipo de divisiones político administrativas, y al mismo tiempo la Constitución enuncie cuatro entidades territoriales de forma expresa. Estimamos entonces que las divisiones que permite el artículo 285 buscan cumplir funciones que no cumple una entidad territorial y en ese sentido, no puede por vía del artículo 285 crearse una nueva entidad territorial. Así, serán admisibles, las divisiones en virtud del artículo 285 siempre que se hagan sobre entidades territoriales o con fines diferentes a sustituirlas." Sobre este aspecto, los intervinientes insisten en que la jurisprudencia constitucional, particularmente la plasmada en la sentencia C-141/01, es clara en el sentido que el artículo 285 C.P. no puede interpretarse de modo tal que confiera competencias al legislador para prever, con carácter permanente, cualquier entidad territorial nueva. En contrario, para el caso está demostrado que los TEBF son nuevos entes de esa naturaleza, en virtud de la generalidad de sus funciones y su permanencia en el tiempo. Estas condiciones, a partir de dicha jurisprudencia, los tornan inexequibles. Además, esa misma circunstancia demuestra la permanencia de una omisión legislativa absoluta en materia de regulación territorial para las comunidades indígenas, asunto que ya había sido identificado por la Corte en fallos anteriores.

4.5. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios formula intervención ante la Corte, con el objeto que se declare la inexequibilidad de la norma acusada. Esto en razón que, en su criterio, el objeto de esa disposición es la definición de aspectos estructurales del municipio como ente territorial, en los términos del artículo 320 C.P. Así, como aún no se ha proferido la regulación orgánica en materia de ordenamiento territorial, entonces la

disposición demandada vulnera dicha reserva de ley.

4.6. Intervención de la Organización Nacional Indígena de Colombia

El representante legal de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, presentó escrito justificativo de la inexequibilidad del artículo demandado. Para ello, considera que la norma acusada desconoce el autogobierno que la Constitución reconoce de las comunidades étnicas respecto de los territorios en que están asentadas. Sustenta esta premisa en argumentos análogos a los planteados por otros intervinientes, particularmente Dejusticia y la Universidad del Rosario, de modo que la Corte remite a dichas síntesis.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare inexequible el artículo 44 de la Ley 1551 de 2012.

El Ministerio Público sostiene, en primer lugar, que en cuanto a los vicios referidos a la formación de la ley, es claro que aunque la conformación de los TEBF hace parte de las competencias del Congreso para regular la organización territorial de que trata el artículo 286 C.P., la norma tenía reserva de ley orgánica, por lo que no podía expedirse en el marco de legislación ordinaria sin contradecir la Constitución. Adicionalmente, el precepto viola los principios de identidad flexible y consecutividad, puesto que fue introducido solo hasta el tercer debate del trámite legislativo, y, a su vez, se trata por su trascendencia de un tema autónomo y diferenciable de los demás tópicos de la iniciativa que dio lugar a la norma acusada.

A pesar de lo anterior, el Procurador General considera que la disposición demandada no estaba sometida al requisito de consulta previa, pues no afecta directamente a las comunidades indígenas. En contrario, advierte que la conformación de los TEBF es un mecanismo para el cumplimiento de los fines estatales y no interfiere en las prácticas tradicionales de dichas comunidades. De otro lado, aunque la jurisprudencia ha demostrado el vínculo entre el territorio y la identidad diferenciada de los grupos étnicos, en el caso analizado “la legislación sobre aspectos de organización y división administrativa

corresponde no al uso, explotación o cualquier tipo de destinación de la tierra o los territorios, sino a su situación y relación respecto del conjunto del territorio departamental y nacional, en términos geopolíticos, que necesariamente son objeto de una análisis macro administrativo que supera su connotación local y étnica, para orientarse a un nivel nacional y constitucional organizativo, y específicamente a la manera de cumplir con los fines constitucionales del Estado en todo el territorio nacional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra una Ley de la República.

Asunto preliminar. Existencia de cosa juzgada constitucional

2. La Sala Plena encuentra que en el caso analizado concurre cosa juzgada constitucional absoluta, derivada de la previa declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada. Esto en decisión adoptada luego de la admisión del asunto de la referencia. Al respecto, en la sentencia C-100 de 2013, la Corte decidió, entre otros asuntos, "[d]eclarar INEXEQUIBLES los artículos 44 y 49 de Ley 1551 de 2012."

La sentencia C-100/13 identificó, en ese orden de ideas, cómo la facultad para llevar a cabo la división general del territorio establecida en el artículo 285 C.P. no supone una habilitación para crear nuevas entidades territoriales. A su vez, la disposición demandada desconoce la ratio decidendi definida en la sentencia C-141 de 2001, al declarar la inconstitucionalidad de la norma que, con apoyo en disposiciones transitorias de la Constitución, había creado los corregimientos departamentales. De acuerdo con esta decisión, salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas, los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio.

Finalmente, la Corte también concluyó que el artículo demandado desconoce la competencia de las asambleas departamentales, prevista en el numeral 6° del artículo 300

C.P. para crear y suprimir municipios. Por ende, a partir de estos argumentos, concluyó que la norma acusada era contraria a la Constitución.

3. En consecuencia, ante la existencia de cosa juzgada constitucional en el asunto objeto de debate, la Corte se estará a lo resuelto en el mencionado fallo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-100 de 2013, en cuanto declaró inexequible el artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios."

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ