

Sentencia C-313-09

(Mayo 5; Bogotá DC)

Referencia: Expediente D-7424.

Actor: Raymundo Marengo Boekhoudt.

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 617 de 2000., por vulneración de los artículos 4º, 13, 150 numerales 1º y 4º, 155, 300 numeral 6º, 326, 374 y 375 de la Constitución Política.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

1. Norma demandada.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Raymundo Marengo Boekhoudt demandó las expresiones “y distritos,” “o distrito”, “o distritos, “distritos” y “distrito” del artículo 19 de la Ley 617 de 2000 - que modificó el artículo 20 de la Ley 136 de 1994 -, cuyo texto dice (subrayados los apartes demandados):

“LEY 617 DE 20001

(Octubre 6)

Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 19. VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así: Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6o. y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar,

deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de Planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo.”

2. La Demanda.

2.1. Vulneración de los artículos 374, 375 y 155 de la Constitución: los distritos han sido creados por norma constitucional, trátense de expresiones de la voluntad del constituyente primario - Bogotá, Cartagena y Santa Marta definidos como distritos en la propia Constitución - o del constituyente derivado - que erigió como distrito a Barranquilla mediante acto legislativo -; así, al entregarse a las Asambleas Departamentales la potestad de determinar si un Distrito pierde tal calidad, por la vía de su fusión con otra entidad territorial, modifica normas constitucionales que solo pueden ser reformadas por procedimientos previstos en los artículos 374, 375 y 155 de la Carta. Por eso la disposición demandada es inconstitucional.

2.2. Vulneración del artículo 150, numerales 1, 4 y 5 de la Constitución: (i) se le está entregando a una entidad administrativa la facultad de reformar, interpretar y derogar las leyes, sustrayendo competencias exclusivas del Congreso de la República, lo cual resulta inconstitucional. Además, (ii) al autorizar a las Asambleas Departamentales para fijar las bases y condiciones para realizar la fusión de estas entidades territoriales, la norma demandada viola estas disposiciones constitucionales ya que le corresponde a la ley establecerlas y no a la ordenanza.

2.3. Vulneración del artículo 300 numeral 6 de la Constitución: dichos estamentos administrativos tienen la facultad de crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, con sujeción a los requisitos que señale la Ley, según la Constitución; pero en ningún momento esta norma superior se refiere a la posibilidad de afectar la existencia de los distritos, esto es, carecen de “(...) competencia constitucional para afectar el territorio de un distrito especial”.

2.4. Vulneración del artículo 13 de la Constitución: lo dispuesto en la norma acusada produce como “efecto colateral” la violación del principio de igualdad contemplado en el Artículo 13 de la Constitución, ya que la jurisprudencia constitucional (sentencias C-503 de 1993 y C-538 de 2005) ha entendido que el régimen jurídico aplicable a todos los distritos existentes debe ser igual al que regula a la ciudad de Bogotá. Siendo así las cosas, el Artículo 326 de la Constitución, que regula la agregación de municipios al Distrito Capital, y que prevé un procedimiento para dicha incorporación² también estaría siendo vulnerado por la disposición acusada, en la medida de que dicha norma dispondría para todos los distritos del país un procedimiento alternativo para la fusión - o incorporación - de municipios a un determinado distrito, desconociendo un procedimiento de rango constitucional, al permitir que la Asamblea Departamental imponga su decisión de fusión sobre la voluntad de los residentes del determinado municipio al igual que sobre la competencia del Concejo Distrital, requisitos sine qua non para determinar la incorporación de un municipio circunvecino al respectivo Distrito³.

2.5. Finalmente, el artículo 59 de la Ley 617 autoriza el reconocimiento de honorarios para los Ediles de las Localidades del Distrito Especial de Bogotá, mientras que el artículo 23 ídem los prohíbe para los Ediles de los municipios existentes. Haciendo extensivo el argumento en torno a la vulneración del principio de igualdad, dado que las normas atinentes al Distrito Capital deben extenderse a los demás distritos, los ediles de estos deberían ser remunerados, considerando que en la actualidad, “servidores públicos ubicados jurídicamente en igual rango jerárquico dentro del ejercicio de iguales funciones y facultades con las mismas responsabilidades en idénticas entidades territoriales especiales en calidad de ediles, son colocados en estatus institucionales distintos cuando a unos se les otorga un derecho privilegiado a obtener una remuneración producto del ejercicio de tales funciones y facultades y a otros, bajo las mismas prerrogativas, se les niega y cercena el acceso a obtener ese mismo derecho por idéntica labor desempeñada”⁴.

3. Intervenciones.

3.1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

3.1.1. Los cargos contra el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 son infundados, pues éste

encuentra soporte en el artículo 300 - numeral 6º - de la Constitución Política, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 1996, posteriormente modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo No. 1 de 2007, el cual dispuso:

“Corresponde a las Asambleas, por medio de Ordenanzas:

[...]

6.- Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias.”⁵

3.1.2. Si un distrito “no alcanza con los límites de gasto establecidos por la mencionada ley, podrá la Asamblea Departamental a iniciativa del Gobernador, anexar un municipio al territorio del Distrito, sin que ello, implique que la naturaleza misma del Distrito sufra detrimento en su territorio y que afecte sus prerrogativas constitucionales”⁶.

3.1.3. Dentro de la libertad de configuración que le es propia, el Congreso expidió la Ley 617, en desarrollo de una política macroeconómica estatal, para exigir a las entidades territoriales sujetarse a un plan de ajuste para conjurar la crisis económica de modo que se asegurara la viabilidad financiera de las entidades territoriales.

3.1.4. En cuanto al tema de la igualdad, lejos de violar el artículo 13 Superior, el régimen jurídico especial para el Distrito de Bogotá constituye cabal desarrollo del artículo 322 Constitucional que otorgó especial atribución al legislador para organizarlo en los aspectos administrativo, fiscal y político, como en efecto se hizo al expedir el Decreto Ley 1421 de 1993 y lo reitera la Ley 617 de 2000, al prever la incorporación de municipios a los distritos para asegurar la viabilidad financiera de las entidades territoriales.

En el mismo sentido, el Congreso expidió la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta,” a cuyo tenor a estos distritos les son aplicables la Constitución Política y las disposiciones de carácter especial, que prevalecen sobre las disposiciones de carácter ordinario de los municipios, de tal manera que cada uno de

los distritos está regulado por un régimen propio que consulta su especificidad como entidad territorial.

3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.1. En el presente caso hay ineptitud de la demanda, al no establecerse en los cargos en contra del artículo demandado las razones por las cuales se estiman violadas las normas constitucionales. El demandante solo encaminó su argumentación a atacar los incisos 3, 4 y 5 del artículo acusado, por lo que instó a la Corte Constitucional a declararse inhibida para fallar sobre los demás incisos del artículo.

3.2.2. El accionante se refirió en su demanda solo a una de las situaciones contempladas en la norma, como es que se ordene la fusión de un distrito a un municipio, desapareciendo el primero, permaneciendo sin objeción el resto de las situaciones, como aquellas en las cuales el municipio se anexe al distrito, caso que en manera alguna violaría la Constitución. Señaló además que el procedimiento que se debe agotar para que se lleve a cabo la eventual fusión es lo “suficientemente amplio, garantista y racional [... de manera que ...] la lógica de la norma es que sólo debe proceder la fusión cuando los recursos y herramientas jurídicas y financieras para sanear fiscalmente a un municipio o distrito se hayan agotado”⁷.

3.2.3. La norma, en concreto, es fundamental, pues regula lo atinente a la viabilidad fiscal de las entidades territoriales, previniendo situaciones en las cuales el municipio o distrito no sea capaz de sostener su gasto y con ello afecte el bienestar de su población o desatienda las necesidades básicas de su población, garantizando de esta forma la realización del concepto de Estado Social de Derecho.

3.2.4. La norma en ningún momento contempla para las Asambleas Departamentales la facultad de eliminar una entidad de creación constitucional puesto que lo único que hizo el Congreso de la República al promulgar la ley fue ejercer sus facultades constitucionales, contenidas en el artículo 150 num. 4 de la Constitución, que contempla la eliminación y fusión de entidades territoriales, dentro de las cuales, deben entenderse incluidos los distritos. Así, “es perfectamente ajustado a la Constitución que el Congreso de la República haya definido las bases y condiciones para que no sólo los municipios, sino también los distritos, puedan fusionarse en caso de no ser fiscalmente viables”⁸.

De tal manera que la norma demandada es solo la expresión del deber constitucional del legislador, así como de las previsiones contenidas en el artículo 300 numeral 6 y 12, que se “le ha conferido la función a las Asambleas Departamentales, acorde con la Constitución Política, de fusionar municipios y distritos [en éste caso] cuando se ha demostrado que los mismos no son fiscalmente viables”⁹.

3.2.5. En cuanto al tema de la igualdad de los distritos especiales con el Distrito Capital que “el actor formula algunas consideraciones que se sustraen de un juicio de constitucionalidad [...] Así, el actor no hace ninguna acusación concreta de norma legal alguna, y solo hace una referencia tangencial a una posible violación del artículo 23 de la Ley 617 de 2000 al artículo 13 Constitucional, la cual ya fue tratada por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda, en la que declaró exequible dicho artículo”.

Finalmente, la Corte debe declararse inhibida para fallar de fondo; y en caso de hacerlo, declarar exequibles las expresiones demandadas.

4. Concepto Del Procurador General de la Nación¹⁰.

4.1. La Corte debe inhibirse de fallar porque las razones de las violaciones constitucionales aducidas contra los incisos 3°, 4° y 5° del artículo 19 de la Ley 617 de 2000 no son claras, ciertas, específicas, pertinentes ni suficientes. El escrito carece de un hilo conductor que dé cuenta, al menos sumariamente, de la existencia de una oposición objetiva y verificable entre los apartes normativos acusados y la Constitución Política; se limita a realizar una serie de afirmaciones que son, por una parte, vagas e indeterminadas puesto que se refieren, en forma aislada y precaria, al régimen de reforma constitucional existente en el país, lo mismo que al régimen superior de las Asambleas Departamentales, y por otra parte, imprecisas e inciertas, ya que se fundamentan en proposiciones constitucionales inexistentes, inducidas por el actor de sus apreciaciones individuales sobre los efectos de los artículos Superiores que considera transgredidos.

4.2. Si bien la demanda se dirige contra las expresiones “distrito(s)”, contenidas a lo largo de todo el texto de la norma acusada, la argumentación del peticionario se refiere exclusivamente a la posibilidad de establecer, mediante ordenanza departamental, la

fusión de una de tales entidades territoriales especiales, hipótesis que es contemplada y regulada sólo en los incisos 4°, 5° y 6° de aquella, no así en los incisos 1°, 2°, y 3°, también impugnados. En efecto, el contenido integral del artículo bajo análisis se refiere a las medidas que se deben adoptar para asegurar la viabilidad financiera de los municipios y distritos del país, dentro de las cuales se consagra, como opción límite, su fusión por determinación de la Asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador respectivo. Sin embargo, previo a la configuración de tal eventualidad, es menester agotar un procedimiento administrativo previsto en la misma norma (incisos 1°, 2° y 3°), cuya inexecutableidad no fue sustentada, en modo alguno, en la presente acción.

4.3. Las razones de inexecutableidad esgrimidas por violación del artículo 13 Superior no guardan relación de conexidad intrínseca con el artículo 19 de la Ley 617 de 2000. Las disposiciones especiales de la Ley en comento que rigen para el Distrito Capital de Bogotá están consagradas en su capítulo VI, y para poder realizarse un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, es necesario que se configure una de las siguientes hipótesis: i) que tales normas hubiesen sido demandadas expresamente y en sí mismas, o, ii) que estuviesen presentes los requisitos para establecer una unidad normativa en relación con ellas. Sin embargo, es claro que lo primero no sucedió, puesto que la demanda se dirigió desde un principio contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 617 de 2000 y no contra ninguno de sus artículos 52 al 60 que hacen parte de su capítulo VI; y lo segundo tampoco se verifica por cuanto para que sea procedente efectuar una unidad normativa, es necesario que se presenten ciertas condiciones, no dadas en este caso, que se explicaron en la sentencia C-539/99.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir la acción de inconstitucionalidad de la referencia por tratarse de una norma contenida en una ley de la República, según lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política.

2. Consideraciones previas.

2.1. Procedibilidad de la acción pública.

2.1.1. El Procurador General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirman que los cargos presentados por el ciudadano en contra de las expresiones “y distritos,” “o distrito”, “o distritos” y “distrito” del artículo 19 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 20 de la Ley 136 de 1994, son impertinentes e infundados, y solicitan por tal razón que la Corte se declare inhibida para conocer de esta demanda.

2.1.2. La jurisprudencia de esta Corporación, ha expresado que los cargos que formule un ciudadano contra una disposición jurídica concreta, deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes¹¹. Con todo, ha recordado esta Corporación que las exigencias anteriores se encuentran sopesadas por el principio pro actione, que promueve una interpretación procesal en favor de los ciudadanos, con el propósito de no imponer exigencias excesivamente rígidas a los demandantes, que hagan nugatorios sus derechos políticos relacionados con esta acción constitucional. Por lo tanto, una argumentación básica que autorice a la Corte hacer un cotejo entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución, como elementos de juicio susceptibles de discusión en los términos anteriormente enunciados, permite a la Corte realizar, en principio, un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que se acusan.

2.1.3. En el caso que ocupa a la Sala, el actor presenta un cargo relativo al otorgamiento de facultades por parte del Congreso de la República a las Asambleas Departamentales, para decidir la fusión de distritos, lo que sobrepasa las atribuciones constitucionales propias de las corporaciones populares departamentales y desconoce la competencia reservada al legislativo en la materia. El cargo es claro, vale decir, comprensible, ya que sigue un hilo argumental que busca demostrar al juzgador las razones de la inconstitucionalidad de la norma, aduciendo la falta de competencia de las Asambleas Departamentales para la supresión o la fusión de distritos. Igualmente, el cargo es cierto puesto que recae sobre el contenido específico de la disposición acusada, al enfocarse en la competencia atribuida por el legislador a las Asambleas Departamentales para determinar la fusión de los distritos. También, es específico, pertinente y suficiente, pues realiza un análisis de contraste entre la norma demandada y

la Constitución, recabando en la oposición de las mismas y brindando con ello base suficiente para proceder a realizar el juicio constitucional. Así, la demanda en este aspecto es comprensible, se refiere al contenido de las normas acusadas, expresa por qué se consideran ajenas a la Carta, y se funda en la comparación del contenido de la norma Superior con los preceptos demandados, justificando el examen de fondo por parte de esta Corporación. Por ello, no procede un fallo inhibitorio.

2.1.4. En relación con los cargos restantes, es diferente. (i) En modo alguno puede estructurarse, a partir de las disposiciones demandadas, una vulneración de los artículos 374, 375 y 155 de la Constitución Política, ya que las disposiciones acusadas no pretenden modificar los procedimientos y competencias de reforma de la Carta Fundamental; la oposición entre una norma legal y otra constitucional no debe entenderse genéricamente como una tentativa de la primera por reformar irregularmente la segunda, sino como la transgresión del principio consagrado en el artículo 4º constitucional según la cual la Constitución “es norma de normas”. (ii) De otra parte, el artículo 19 de la Ley 617, parcialmente demandado, no está asignando a las asambleas departamentales la tarea de fijar las “bases y condiciones” para fusionar entidades territoriales con vulneración del artículo 150.4 de la Constitución Política, ya que dicha función la está realizando, precisamente, la Ley 617 en otras disposiciones que se ocupan de los criterios y parámetros financieros para la existencia de las entidades territoriales; tampoco aparecen fundamentos que permitan vislumbrar una posible colisión entre la norma demandada y los numerales 1 y 5 del artículo 150 de la Constitución Política, pues, o se limita a la mera afirmación de la inexecutablez o se atiene a lo que se decida en el cargo analizado en el punto anterior. (iii) Las impugnaciones a la norma demandada por vulneración presunta del principio de igualdad, por el supuesto tratamiento diferenciado que se les da a los distritos especiales frente al Distrito Capital, no estructuran con claridad las razones del tratamiento diferencial derivado de la aplicación de los apartes de la norma demandados, de manera que no es posible derivar que de la aplicación de la disposición acusada se genere una situación de desigualdad entre los distritos especiales y el Distrito Capital; además, no se refiere al contenido de la disposición acusada, sino una red de disposiciones, apreciaciones y circunstancias que no recaen precisamente sobre el objeto de la demanda.

2.1.5. En suma, el examen de constitucionalidad se centrará en la posible

inconstitucionalidad de las atribuciones otorgadas a las asambleas departamentales para decretar la fusión de distritos - por inviabilidad financiera de los mismos, en los términos de la ley 617 de 2000 -, por vulneración de los artículos 150.4 y 300 de la Constitución Política.

2.2. Inexistencia de Cosa Juzgada Constitucional frente a la Sentencia C-579/2001.

2.2.1. Dado que el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 ya había sido estudiado por esta Corporación en sentencia C-579/2001, es menester proceder a su examen para determinar si existe cosa juzgada constitucional frente a los cargos aquí analizados. La sentencia aludida fue proferida con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra éste y otros artículos de la Ley 617 de 2000, por considerar los accionantes que “las condiciones para la creación, subsistencia y supresión de los entes territoriales forman parte del núcleo reservado a la ley orgánica de ordenamiento territorial”¹², vulnerándose, de esta manera, los artículos 1, 151 y 287 de la Constitución Política.

2.2.2. En aquella oportunidad, la Corte determinó que, de acuerdo con el análisis constitucional realizado, “los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000, que determinan los requisitos para la creación y fusión de municipios, se ajustan a la Constitución, ya que el establecimiento de su régimen jurídico, a diferencia de la región, los departamentos, los territorios indígenas y las áreas metropolitanas, fue deferido al legislador ordinario. Por tal razón, se procederá a declarar su exequibilidad por el cargo estudiado en esta providencia”¹³. En consonancia con lo anterior, la Corte resolvió lo siguiente:

[...]

2.2.3. Nótese que el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 fue declarado exequible “por los cargos analizados en esta providencia”, los cuales no guardan relación alguna con el actual. Mientras la sentencia C-579/2001 se ocupó de la reserva de ley orgánica para la creación de entidades territoriales, en el presente caso se analiza la facultad conferida por la norma a las Asambleas Departamentales para determinar la fusión de un distrito a partir de la adopción de planes de ajuste fiscal por parte de los mismos.

2.3 Necesidad de la integración normativa.

2.3.1. La unidad normativa, como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, resultando necesario el análisis de éstos para examinar la constitucionalidad de la disposición acusada.

2.3.2. Teniendo en cuenta que en el presente caso el demandante solamente acusó expresiones “y distritos,” “o distrito”, “o distritos” y “distrito”, la Corte integrará la unidad normativa de las partes no demandadas del artículo 19 de la Ley 617 de 2000, en la medida en que están inescindiblemente ligados con el problema jurídico y su resolución final. En consecuencia, abordará en su totalidad el artículo 19 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 20 de la Ley 136 de 1994.

3. La cuestión de constitucionalidad.

3.1. La Sala determinará, de acuerdo con lo señalado atrás (2.1.5. de ‘Considerandos’), si el Art. 19 de la Ley 617 de 2000 viola las normas superiores consagradas en los artículos 150 numeral 4º y 300 numeral 6º de la Constitución Política, por facultar a las Asambleas Departamentales para ordenar la fusión de distritos entre sí o de municipios con distritos, dadas determinadas situaciones que la ley califica como de inviabilidad financiera.

3.2. La Corte abordará los siguientes temas: (i) los distritos como entidades territoriales específicas; (ii) la reserva legal para la creación, eliminación, modificación o fusión de distritos; (iii) la reserva legal para el establecimiento de las “bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales”; (iv) competencia de las asambleas departamentales para “crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales...”; (v) la competencia del legislador para establecer condiciones financieras de viabilidad de municipios y distritos. Finalmente, abocará el caso concreto.

4. Consideraciones generales.

4.1. Los distritos como entidades territoriales específicas dotadas de un régimen jurídico especial.

4.1.1. No obstante tratarse, histórica y sociológicamente, de términos municipales, los distritos han sido erigidos en la Constitución Política como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (CP, art. 286, inc 1).

4.1.2. Existen en Colombia los siguientes distritos que, como se mencionó anteriormente, fueron creados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y por el Congreso de la República mediante actos legislativos, a saber:

Distrito

Tipo de Distrito

Bogotá

- Reforma Constitucional de 1945: Acto Legislativo 1 de 1945¹⁵.
- Decreto 3640 de 1954 (incorporación de municipios aledaños)¹⁶.
- Constitución de 1991, Art. 322 - 327.

Distrito Capital.

Cartagena

- Acto Legislativo 1 de 1987.
- Constitución de 1991, Art. 328.

Distrito Turístico y Cultural.

Santa Marta

- Acto Legislativo 3 de 1989.

- Constitución de 1991, Art. 328.

Distrito Turístico, Cultural e histórico.

Barranquilla

- Acto Legislativo 1 de 1993.

Distrito Especial, Industrial y Portuario.

Buenaventura

- Acto Legislativo 2 de 2007.

Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

4.1.3. El fin de la norma constitucional, al elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, aparece expresado en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos: sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial. Al respecto, en los actos constitucionales de creación de distritos disponen en general la existencia de un régimen político fiscal y administrativo independiente; en lo no dispuesto en éste, les son aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario de manera subsidiaria.

4.1.4. Esta especificidad de los distritos que los sustrae del régimen ordinario de los municipios, se aprecia claramente en los actos de creación de los distritos, antes y después de la vigencia de la Constitución de 1991. Desde que Bogotá se erigió como Distrito Especial a través del Acto Legislativo 1 de 1945, se dispuso que el régimen municipal ordinario no lo cobijaría, posición que fue reiterada más adelante en el Decreto 3640 de 1954, que organizó al Distrito Especial, cuando en su artículo primero se dispuso que “La ciudad de Bogotá, capital de la República, se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario”. Tal posición de exclusión del régimen ordinario se reproduce en los actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989, que erigen como distritos a Cartagena y Santa Marta respectivamente, dotándolos de un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural; para el caso de Santa Marta se contempla la exclusión expresa de la

aplicación de las normas ordinarias relativas a los municipios. Una vez dictada la Constitución de 1991, se siguió en la línea de la independencia de los distritos frente al régimen municipal, determinando la existencia de un régimen especial, concibiendo las normas generales que regulan los municipios como subsidiarias, frente a las especiales dictadas como régimen de los distritos¹⁷. Igualmente, los dos distritos creados con posterioridad a la Constitución de 1991 - Barranquilla y Buenaventura -contemplan en sus actos de creación que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Finalmente, respecto de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, la ley 768 de 2002 (régimen político, administrativo y fiscal de los tales distritos) destaca su especificidad indicando que “se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país”. Y en cuanto a la integración de su régimen jurídico y al ámbito de aplicación del régimen municipal ordinario, dispone que “las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P. y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios”.

4.1.5. En suma, el régimen jurídico de los distritos se integra con las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes especiales dictadas para ellos, las normas especiales de remisión expresa y, en lo no regulado por éstas, con las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario.

4.2. Reserva legal para la creación, eliminación, modificación o fusión de distritos.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce

las siguientes funciones:

(....)

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

4.2.2. Por división general de territorio ha de entenderse la organización física e institucional de la República a partir de sus entidades territoriales, a saber, los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y, eventualmente, regiones y provincias (CP, arts 285 y 286). Como lo dice la propia Constitución, existen otras divisiones del territorio establecidas para el cumplimiento de determinadas funciones y servicios a cargo del Poder Público, entre las que sobresalen las propias de la función judicial, notarial, registral, entre otras. Mas el mapa que surge de la conjunción de entidades territoriales es la división general del territorio.

4.2.3. La facultad de definir la división general del territorio entraña el poder de determinar la existencia de las entidades territoriales que constitucionalmente lo conforman, esto es, el poder de creación, eliminación, modificación y fusión de las mismas. Lo que constituye una cláusula general de competencia del Legislador en tal sentido respecto de departamentos, distritos, territorios indígenas - y del otorgamiento de tal carácter a las regiones y provincias -, con excepción de los municipios, cuya creación, supresión, agregación y segregación corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanzas (CP, art 300, numeral 6). Lo que no obsta para que el propio constituyente, directamente, haya erigido antiguas intendencia o comisarias en departamentos, o municipios en distritos, sin que ello afecte la vigencia de la cláusula general de competencia radicada en el Legislador.

4.2.4. En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes - creación, modificación, fusión, eliminación - depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello.

4.3. Reserva legal en el establecimiento de las “bases y condiciones” de creación,

eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales.

4.3.1. La Constitución Política dispone que corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, definir la división general del territorio y “fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales...” (CP, art 150, numeral 4). Así, las competencias que determinan la existencia, modo y fin de los entes territoriales han de sujetarse a leyes que establecen de manera general las pautas de su ejercicio.

4.3.2. La ley que prefigura las “bases y condiciones¹⁸” para “crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales¹⁹”, es una ley orgánica. En efecto, consistiendo las normas orgánicas en leyes “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa²⁰”, corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial sentar los parámetros a los cuales debe someterse el propio Legislador ordinario al expedir las leyes de creación, modificación, fusión y eliminación de los entes territoriales. También en esto se repite la excepción municipal: dado que la Constitución revistió a las asambleas departamentales del poder de decidir la existencia de municipios a través de ordenanzas, la norma legal precedente al acto de su creación no tiene que ser de naturaleza orgánica ya que no existe en estos casos “actividad legislativa” que sujetar, por lo que bien puede consistir en una norma territorial de carácter ordinario como el código de régimen municipal.

4.3.3. La Corte Constitucional ha dicho sobre la creación y la desaparición de las entidades territoriales que “en relación con los municipios, a diferencia de la región, las áreas metropolitanas, las entidades indígenas y los departamentos, la Constitución no definió lo relativo a su creación a la ley orgánica sino a la ley ordinaria, lo que significa que, a juicio del constituyente, no es una materia cuya regulación requiera las garantías institucionales que rodean el procedimiento de expedición de esa ley especial [... de manera que p]uede afirmarse que, por regla general, corresponde al legislador ordinario la fijación de las condiciones para crear, fusionar y eliminar entidades territoriales²¹”.

4.3.4. En suma, el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza

orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales “bases y condiciones”, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas²².

4.4. La competencia de las asambleas departamentales para la creación, supresión, segregación y agregación de territorios municipales.

4.4.1. La Constitución Política atribuye a las asambleas departamentales potestades relacionadas con la existencia de los municipios. Así:

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

(...)

6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

4.4.2. Esta atribución constitucional, que debe ejercerse con sujeción a la ley, no puede hacerse extensiva a las entidades territoriales distritales en razón a la reserva legal que pesa sobre los actos de creación, eliminación, modificación y fusión de ellas, pues corresponde constitucionalmente al Congreso “definir la división general del territorio”²³, esto es, “crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales”²⁴, - diferentes de los municipios -, y entre estas los distritos.

4.4.3. Así, a través de ordenanza, una Asamblea Departamental puede crear, eliminar o fusionar municipios, sin que esta atribución se considere extensiva a los distritos comprendidos en el respectivo departamento, ya que: (i) negaría la especificidad de los distritos como entidad territorial (CP, art 286); y (ii) desconocería la reserva de ley consagrada en el artículo 150.4 de la Constitución para definir la división general del territorio, es decir, la existencia de entidades territoriales, y entre ellas, los distritos.

4.5. La competencia del legislador para establecer condiciones financieras de

viabilidad de municipios y distritos.

4.5.1. De nuevo, es menester acudir al artículo 150 de la Constitución Política, que en su numeral 4 dispone:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(....)

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

Esta disposición constitucional faculta al Legislador para establecer condiciones que determinen la existencia o desaparición de las entidades territoriales. Solo que, de acuerdo con lo dicho (4.3.2. de esta providencia), mientras los parámetros prefijados a los municipios pueden incorporarse en leyes ordinarias, los mismos referidos a departamentos, distritos, entidades territoriales indígenas, regiones y provincias territoriales, constituyen norma orgánica.

4.5.2. La ley 617 de 2000 tiene, entre sus objetivos principales, el de establecer parámetros de viabilidad fiscal de los municipios y distritos (artículos 6 a 10). Partiendo del establecimiento de categorías municipales a partir de la población de la entidad territorial y de su capacidad financiera, acude al concepto presupuestario de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) como indicador fundamental de viabilidad fiscal de departamentos, municipios y distritos: considera el Legislador que estas entidades territoriales son fiscalmente viables cuando sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación son suficientes para atender los gastos de funcionamiento a su cargo y, en cierto grado, algunos gastos de inversión. Los ICLG se definen como aquella parte de los ingresos corrientes carentes de destinación específica, proviniendo estos mayoritariamente de participaciones en recursos de la Nación o de regalías que ésta les gira.

4.5.3. A partir de este criterio de sanidad fiscal, establece unos límites al gasto de

funcionamiento de las entidades territoriales, como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación - más alto para municipios o distritos pequeños y más bajo para grandes municipios o distritos -, cuya transgresión activa los principales mandatos del artículo 19 de la ley 617, la norma demandada: (i) elaboración, por el municipio o distrito, de un plan de saneamiento financiero; (ii) elaboración, por el departamento, de un plan de ajuste financiero que obliga al municipio o distrito; (iii) definición de la fusión del municipio o distrito con agregación a otro.

5. Conclusión.

5.1. Los distritos son entidades territoriales específicas (CP, art 286), cuyo régimen jurídico se integra, además de lo dispuesto en la Constitución, con las leyes especiales que se expidan para ellos. Solamente a falta de norma especial, les son aplicables las disposiciones que rigen los municipios, ya que, justamente, la finalidad jurídica de la creación de los distritos consiste en sustraer a estos entes territoriales del régimen municipal ordinario en materias específicas.

5.2. Las disposiciones contenidas en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 617, que establecen obligaciones a los municipios y distritos de adelantar un programa de saneamiento financiero de los mismos - ante el incumplimiento de los límites o parámetros establecidos en los artículos 6º y 10 de la misma Ley-, son exequibles. En efecto, no existen disposiciones especiales y superiores que regulen lo relativo a las condiciones financieras que determinan la viabilidad fiscal de los distritos, razón por la cual deben aplicarse las normas generales dispuestas en este aparte de la norma demandada. Además, lo dispuesto en el inciso 1º de la norma demandada goza de amparo superior, pues desarrolla la norma constitucional que ordena al Legislador "... fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales..." (CP, art 150, num 4). Así, las expresiones "distrito" y "distritos" del inciso 1º del artículo 19 de la Ley 617 de 2000, referidas a la elaboración por éstos de un plan de saneamiento financiero, no vulnera la Constitución, y será declarado exequible.

5.3. Las expresiones "distrito" y "distritos", contenidas en el inciso 3º del artículo demandado, se refieren al poder de fusión de municipios y distritos otorgado a la

respectiva Asamblea Departamental. Tal disposición establece que “transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito”²⁶. Se trata de una asignación irregular a las Asambleas Departamentales de atribuciones que le conciernen al Legislador, ya que la fusión de los distritos tiene reserva de ley definida en el artículo 150, numeral 4, que atribuye al Congreso de la República la potestad de “definir la división general de territorio”, y con ello, la atribución de “fusionar” entidades territoriales, entre ellas, los distritos. Esta norma, en relación con los distritos, excede la atribución constitucional asignada a las asambleas departamentales en el artículo 300 numeral 6 de la Constitución: las Asambleas Departamentales pueden fusionar municipios, mas no distritos. Por eso, será declarado inexecutable la expresión distritos del inciso 3º de la Ley 617.

5.4. En cuanto a las expresiones “distrito” y “distritos” contenidas en los incisos 2º, 4º, 5º y 6º del artículo demandado, estos incluyen disposiciones que solamente se entienden a partir de la determinación de la fusión, por lo que, para el caso de los distritos, correrán la misma suerte del inciso precedente, determinándose la inexecutable de las expresiones demandadas en estos apartes. En efecto, (i) el inciso 2º otorga a las Asambleas seccionales la capacidad de imponer a los distritos de la respectiva área departamental un plan de ajuste cuyo incumplimiento activaría, precisamente, los poderes de fusión de las mismas, competencia que será declarada inexecutable; en consecuencia, esta disposición, en relación con los distritos, ha de ser retirada del ordenamiento constitucional. Y los incisos restantes (4º, 5º y 6º), instrumentalizan la decisión inconstitucional de la fusión de los distritos por las Asambleas Departamentales, en relación con la distribución de los recursos financieros de las entidades implicadas en una fusión, la asignación de recursos de participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, y con el informe anual a presentar por las autoridades departamentales para tal fin; por lo cual, correrán la misma suerte del inciso 3º respecto de las expresiones “distrito” y “distritos”.

III. DECISION.

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:

Primero: Declarar EXEQUIBLE las expresiones “y distritos”, “o distrito,” y “o distritos”, contenidas en el inciso 1° y en el título del artículo 19 de la Ley 617 de 2000.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “y distritos”, “o distrito,” “o distritos”, “distrito” y “distritos” contenidas en los incisos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del artículo 19 de la Ley 617 de 2000.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE

CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con Excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 44.188 de 2000 (9 de octubre).

2 Constitución Política, Artículo 326: “Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital”. (Subrayas fuera del texto original).

3 El demandante, reforzando su hipótesis, sostiene que el Consejo de Estado ha precisado que las Asambleas Departamentales no están autorizadas para segregar territorios de un distrito especial con miras a crear municipios, y hace un especial llamado a la Corte Constitucional para definir cuál es la autoridad competente para fijar o afectar los límites territoriales de un distrito especial, y concretamente si es el Congreso de la

República quien debe definirlos en el acto legislativo de creación del respectivo distrito, destacando que en el caso de la ciudad de Barranquilla el legislador omitió hacerlo de manera precisa, lo que genera un vacío jurídico que en su opinión la Corte Constitucional debe llenar.

4 Folios 9 y 10 del Expediente.

5 Folio 45 del Expediente

6 Folio 46 del Expediente.

7 Folio 31 del Expediente.

8 Folio 34 del Expediente.

9 *Ibíd.*

10 Concepto No. 4623 de 23 de septiembre de 2008.

11 Sentencias C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-1256 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

12 Sentencia C-579/2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

13 *Ibíd.* (Subrayas fuera de texto).

14 *Ibíd.* (Subrayas fuera de texto).

15 Por medio de este acto legislativo se erigió a Bogotá como Distrito Especial, concediéndole cierta independencia, especialmente del régimen municipal ordinario, disponiendo la creación del “distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario” (Inc. 2 Art. 1 del Acto Legislativo 1 de 1945).

16 En el artículo primero del Decreto 3640 de 1954 “por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá”, dispone igualmente que el Distrito Especial de Bogotá operaría “sin sujeción al régimen municipal ordinario”

17 Dentro de estas normas especiales se encuentran el Decreto 1421 de 1993 “Por el

cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” y la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”

18 Constitución Política, artículo 150, numeral 4.

19 Constitución Política, artículo 150, numeral 4.

20 Constitución Política, artículo 151.

21 Sentencia C-579/2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

22 Es el caso de la creación del distrito especial de Bogotá, por acto legislativo 1 de 1945, y del distrito de Cartagena de Indias por acto legislativo 1 de 1987 y del distrito de Santa Marta mediante acto legislativo 3 de 1989.

23 Constitución Política, artículo 150, numeral 4.

24 Constitución Política, artículo 150, numeral 4.

26 Ley 617/2000, Artículo 19 (subrayas y negrilla fuera del texto original)