

Sentencia C-408/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE DECRETA LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE UTILIDAD PUBLICA EN CARTAGENA-Inhibición por carencia actual de objeto

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia frente a norma que no se encuentra vigente ni está produciendo efectos jurídicos

La Corte carece de competencia para pronunciarse sobre una norma derogada, una cuyo objeto fue cumplido o es manifiestamente obsoleta, salvo que se logre verificar que la misma surte efectos más allá de su vigencia

DEROGACION-Clases/DEROGACION DE NORMA JURIDICA-Efectos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

Expediente: D-13076

Actor: Gilberto Augusto Blanco Zúñiga

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937 “Por la cual se decreta la construcción de varias obras de utilidad pública en la ciudad de Cartagena y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo transitorio 10 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución, Gilberto Augusto Blanco Zúñiga presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937 “Por la cual se decreta la construcción de varias obras de utilidad pública en la ciudad de Cartagena y se dictan otras disposiciones”[1].

2. Mediante auto de 6 de febrero de 2019, la Corte Constitucional inadmitió la demanda de la referencia[2] y concedió 3 días para su corrección[3]. Posteriormente, por medio de auto del 28 de febrero de 2019, el magistrado sustanciador: (i) rechazó la demanda en contra de los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937, por el presunto desconocimiento de los artículos 8, 79 y 80 constitucionales; (ii) bajo el principio pro actione admitió el estudio de los artículos 1, 7, 8 y 9 de la referida ley, en relación con la presunta violación de los artículos 63, 82 y 102 de la Constitución Política; (iii) ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al presidente del Congreso, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; (iv) invitó a participar a varias entidades y organizaciones; (v) dio traslado al Procurador General de la Nación; y (vi) fijó en lista el proceso[4].

1. Norma demandada

3. La siguiente corresponde a la transcripción de los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937, respecto de los cuales se admitió la demanda, conforme a su publicación en el Diario Oficial 23.603 de 13 de octubre de 1937:

Ley 62 de 1937

(septiembre 7)

Por la cual se decreta la construcción de varias obras de utilidad pública en la Ciudad de Cartagena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTICULO 1. Decrétase la construcción de las siguientes obras en la ciudad de Cartagena,

que se declaran, para todos los efectos legales, de utilidad pública:

Primera. La limpia, canalización y angostamiento de los caños de la bahía, desde el punto en que el mar entra a ella por el canal Juan Angola, hasta el lugar donde los caños salen a la bahía plena, en jurisdicción del Corregimiento de La Quinta, cruzando El Cabrero, los puentes de El Espinal, del Pie del Cerro y el Manga-Popa.

Segunda. Terraplenado y urbanización de las orillas de los caños de Cartagena, terraplenado de las orillas nortes de la bahía de Las Animas y construcción de Avenidas entre las urbanizaciones y los canales.

Tercera. Terraplenado de la zona comprendida entre el extremo del antiguo muelle de La Machina y la punta de muralla que cierra el patio del cuartel de Cartagena. Este sector de la obra se hará de acuerdo con su aplicación al ensanche de la base naval.

ARTICULO 7. El Gobierno Nacional trazará los planos de la urbanización de las orillas de los caños de Cartagena y de la Bahía que sean terraplenadas, y venderá los lotes de dicha urbanización en la forma que lo estimare conveniente.

ARTICULO 8. El Gobierno Nacional queda autorizado para contratar con las personas que deseen adquirir los lotes de las urbanizaciones a que se refiere la presente Ley, en forma que el precio de compra pueda ser pagado parcial o totalmente con el trabajo que el comprador verifique para realizar el terraplenado y arreglo del lote que haya escogido, sometiéndose a las condiciones y planos que el Gobierno le indique.

ARTICULO 9. El Gobierno procederá a llevar a cabo las obras de que trata la presente Ley, con los recursos que apropie el Congreso y con el producido de las ventas de los lotes urbanizados, de que trata el inciso 2 del artículo 1, con destinación exclusiva para este fin”.

2. La demanda

4. El actor señaló que las normas acusadas vulneran el artículo 1° de la Constitución, pues un Estado Social de Derecho supone la prevalencia del interés general. En concordancia,

explica que “el artículo 63 superior señala que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables”, por lo que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución, el Estado debe “cuidar de manera diligente o solícita la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

5. También aduce que “los recursos naturales renovables afectados negativamente con las obras ordenadas en las normas acusadas tienen el carácter de públicos a la luz de lo dispuesto en el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, según el cual las playas marítimas, así como una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho son bienes inalienables e imprescriptibles”. Bienes que, a juicio del demandante, no pueden ser transferidos a particulares, pues al ser de uso público son parte del territorio nacional, tal y como lo dispone el artículo 102 de la Constitución.

6. El demandante explicó que según el artículo 674 del Código Civil “se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio”. En ese sentido, advirtió que los cuerpos de agua y sus orillas son bienes de uso público y, por lo tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Así, concluyó que estos “no pueden ser rellenados para posteriormente ser vendidos a particulares, tal como lo permiten las normas demandadas, sin vulnerar no solo el artículo 63 superior, sino todas aquellas señaladas en la demanda incluido el artículo 1 de la Carta Política”.

7. El actor aclara que “los cuerpos de agua, incluidas sus orillas” son bienes públicos, de conformidad con el artículo 664 del Código Civil y el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974. Zonas que en virtud de las normas demandadas pueden ser vendidas a particulares, pero que en realidad por su naturaleza pertenecen a todos los habitantes de un territorio. Asimismo, señala que el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables dispone que “las playas marítimas, así como una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho son bienes inalienables e imprescriptibles”. En ese orden de ideas, las disposiciones acusadas permitirían la urbanización y venta de bienes que tienen la calidad de inembargables, imprescriptibles e inalienables por mandato del artículo 63 de la Constitución Política.

8. En consecuencia, el actor solicitó que la Corte Constitucional declare inexecutable los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937.

9. Para la Corte, las razones de inconstitucionalidad planteadas por el actor dan cuenta de una posible oposición entre la facultad otorgada por el legislador para vender y urbanizar ciertos lotes derivados del relleno o terraplén de orillas de los caños y bahías de la ciudad de Cartagena y las disposiciones constitucionales relacionadas con la imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de los bienes de uso público (artículo 63 de la C.P.), la protección del espacio público (artículo 82 de la C.P.) y la conformación del territorio nacional (artículo 102 de la C.P.).

3. Intervenciones

10. Durante el trámite del presente asunto se recibieron 7 escritos de intervención[5]. Las solicitudes de los intervinientes se pueden agrupar de la siguiente manera: (i) inhibición por derogatoria de la norma o por ineptitud sustantiva de la demanda, (ii) inexistencia de cosa juzgada constitucional, y (iii) inexecutable.

11. Como fundamento, expusieron los siguientes argumentos:

11.1. Inhibición. Dos de los intervinientes pidieron no evaluar el fondo del asunto, por dos razones: (i) por derogatoria orgánica y (ii) por ineptitud sustantiva de la demanda. Frente a lo primero, sostienen que si bien la demanda plantea una contradicción entre la Constitución y la disposición acusada, la misma es aparente, toda vez que la Ley 62 de 1937 fue derogada orgánicamente por el Decreto Ley 2811 de 1974 “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en la medida que el legislador reguló el régimen para la utilización, protección y explotación de los recursos naturales, en especial, las playas y bahías, objeto de la presente demanda. Por lo que, en vigencia de dicho Código, en la actualidad no es posible ejecutar el objeto de las normas ahora demandadas[6]. Respecto de lo segundo, adujeron que no se configura un verdadero cargo de inconstitucionalidad[7].

11.2. Inexistencia de cosa juzgada. Un interviniente señaló que no existe cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-122 de 2006, por cuanto en dicha oportunidad, la Corte profirió un fallo inhibitorio en el cual concluyó:

[E]l cargo planteado se funda en la ejecución de las obras cuya construcción decreta la citada ley, es decir, en la aplicación de ésta, y no en su texto o contenido. Por consiguiente, la pretendida inexequibilidad no es predicable de éste, sino de los hechos, actos u operaciones administrativos realizados por las autoridades administrativas en su ejecución. Ello significa que dicho cargo no cumple el requisito de pertinencia señalado por la jurisprudencia de esta corporación[8].

11.3. Inexequibilidad de las disposiciones acusadas. La mayoría de los intervinientes señalaron que los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937 desconocen los artículos 63, 82 y 102 de la Constitución[9], por cuanto: (i) permiten la urbanización de las orillas de los caños y bahías de Cartagena mediante el relleno o terraplén, para su posterior venta con fines de urbanización. Lo cual constituye una trasgresión a la prohibición de enajenar bienes de uso público[10], ya que estos se caracterizan por estar destinados al servicio y uso de todos los ciudadanos y están dotados de las garantías de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad[11]; (ii) la norma acusada es empleada por el EDURBE[12], entidad que con fundamento en “la facultad de rellenar cuerpos de agua, posteriormente los vende”, sin que exista control alguno, al desarrollar su objeto mediante sendas subcontrataciones[13]; y (iii) se trata de una norma preconstitucional y anacrónica de cara a la legislación nacional, fundada en las necesidades públicas y políticas de la época, las cuales, contradicen los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

12. El 28 de mayo de 2019, el Procurador General de la Nación rindió concepto No. 6579 en relación con el presente asunto[14]. El jefe del Ministerio Público solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos acusados contenidos en la Ley 62 de 1937, con base en los siguientes 3 argumentos:

(i) Las normas preconstitucionales acusadas no se ajustan a la Carta, por cuanto “el artículo 82 fija en el Estado la responsabilidad de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, espacios estos que pueden coincidir con áreas de riqueza natural y que por ambas condiciones –destinación y medio ambiente– hacen parte del territorio, y, por lo tanto, pertenecen a la Nación (art. 102 C.P.)”.

(ii) Las “obras públicas de limpieza, canalización, acotamiento y terraplenado de los caños y las orillas de los caños del Distrito de Cartagena, permiten acondicionar las orillas de los caños o ríos rellenándolos con tierra y así dejarlos aptos para uso urbano. Recaen sobre tierras que, además de ser bienes de uso público (art. 63 C.P.) y ser parte del espacio público, pueden tener características de playas, terrenos de baja mar y aguas marítimas, lo que los categoriza al mismo tiempo como zonas de especial protección ambiental, y, por lo tanto, inalienables, de manera que la ley cuestionada se torna en un riesgo inminente sobre el territorio que pertenece a la Nación al trasladarse el dominio de manera definitiva a particulares”.

(iii) En la Sentencia C-183 de 2003, la Corte validó que, en algunos casos excepcionales, es posible la venta de dichos bienes. No obstante “la autorización que eventualmente otorgaría la ley para la ocupación de bienes de uso público tiene un carácter temporal y bajo específicas figuras (licencia, concesión o permiso), casos en los que no se contraviene la Constitución, pero que no se corresponden con la hipótesis planteada en la Ley 62 de 1937, la cual, al ser preconstitucional, escapa del ámbito de control tanto de la norma superior como de las leyes que con posterioridad han regulado la materia”.

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional tiene competencia para considerar el presente asunto, por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad admitida y tramitada, conforme a lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución.

5. Cuestión previa a la competencia de fondo. Vigencia de la Ley 62 de 1937

5.1. Pérdida de vigencia de la norma objeto de control durante el trámite de una acción pública de inconstitucionalidad

13. Acorde con la jurisprudencia constitucional, para que esta Corte sea competente de pronunciarse de fondo sobre una ley de la República, es un presupuesto básico que la misma se encuentre vigente o, por lo menos, esté surtiendo efectos jurídicos (artículo 241 de la C.P.)[15]. Es así, como, en principio, la vigencia de una norma puede ser afectada porque fue derogada expresa, tácita u orgánicamente[16]. En otros casos, su pérdida de vigor se origina en otras circunstancias, como, por ejemplo, al tratarse de una norma

desueta o porque agotó su objeto.

14. Esta Corte desde sus inicios ha considerado que no tiene competencia para conocer una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma, al menos en dos situaciones: cuando la demanda se dirige en contra de disposiciones derogadas o cuando el análisis recae en normas que contienen mandatos específicos que ya se ejecutaron. En ese sentido, en la Sentencia C-931 de 2019, la Corte diferenció los anteriores supuestos de la siguiente forma:

Frente al primer evento, como se dijo, la jurisprudencia ha señalado que “la decisión de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad o inexequibilidad de una disposición derogada, que determina su exclusión del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, su ineptitud para producir efectos carece de sentido si, ex ante, y por disposición del mismo legislador, la norma ha perdido su vigencia dentro del ordenamiento. Por tal razón, ante esa eventualidad la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo” (...)

Frente al segundo evento, la jurisprudencia constitucional ha considerado que carece de competencia para conocer de demandas contra leyes cuyo objeto ya se cumplió, y no siguen produciendo efectos. Así, desde su inicio, consideró que debe inhibirse de conocer la constitucionalidad de una norma que “ya agotó plenamente su contenido”. En tal sentido, “[c]uando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar”, dijo la Corte enfáticamente en la Sentencia C-350 de 1994 que, “carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida. En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexequible, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase (negritas fuera de texto).”

5.2. Efectos de la pérdida de vigencia de la norma objeto de control

15. En el juicio de constitucionalidad de una norma, es posible que la disposición objeto de control constitucional formalmente origine dudas en cuanto a su vigencia, ya sea por

tratarse de una derogatoria o por otros eventos, como el agotamiento de su objeto o su obsolescencia. En estos supuestos, la competencia de la Corte prevista en el artículo 241 de la Constitución dependerá del fenómeno que afecte a la norma.

16. Frente a los eventos de derogatoria, la Corte ha reiterado que existen tres clases, a saber, expresa, tácita y orgánica[17]. La ocurrencia de cada una de estas categorías influye de manera distinta en los efectos de la norma objeto de control abstracto, y a la vez, inciden en la habilitación de la Corte para ejercer o no dicho control.

17. Por ejemplo, en el caso de la derogatoria expresa, puede ocurrir que la nueva ley especifique el plazo para su entrada en vigencia, lapso durante el cual la Corte mantiene su competencia[18], o en cambio, la ley puede disponer que su aplicación sea inmediata, evento en el que la Corte ya no sería competente[19], salvo que se identifique que la norma sigue produciendo efectos[20].

18. Asimismo, en la derogatoria tácita, si existen dudas respecto de la vigencia, ello habilita el análisis de fondo[21]. Lo mismo ocurre en la orgánica, al ser necesario verificar si: (i) la regulación por parte de la nueva ley fue integral; (ii) si la norma posterior responde mejor al ideal de justicia de la época, por lo que resulta urgente su aplicación; y (iii) debe ser evidente que con su expedición desaparecieron los supuestos de hecho regulados por el legislador en la ley anterior[22].

19. A las anteriores categorías se suman otros eventos que, si bien no son denominados propiamente como eventos derogatorios, también conducen a la pérdida de vigencia de la ley, por obsolescencia o cumplimiento de su finalidad; entre otras, porque acorde con el principio democrático, el legislador está en libertad de determinar qué leyes se mantienen en vigor y cuáles no[23].

20. En cuanto a las normas obsoletas o desuetas, al revisar la Ley del 21 de mayo de 1851 adoptada por el Congreso de la Nueva Granada sobre la libertad de esclavos, en la Sentencia C-931 de 2009 la Corte se inhibió por carencia actual de objeto. En dicha oportunidad, respecto de la competencia para pronunciarse de fondo, la Sala concluyó:

La Corte Constitucional es incompetente para conocer la Ley de 21 de mayo de 1851, ‘sobre la libertad de esclavos’, por sustracción de materia, en la medida que la norma ni se

encuentra vigente ni está produciendo más efectos dentro del ordenamiento jurídico vigente. La Ley sobre libertad de esclavos de 1851 no ha sido derogada expresamente por ninguna norma legal posterior, no obstante, su contenido normativo o bien fue regulado en normas posteriores, o bien ya se agotó, al tratarse de procedimientos y actos administrativos que ya tuvieron lugar.

21. Ahora bien, en cuanto al examen de verificación de los posibles efectos jurídicos que pueda estar surtiendo la norma, la jurisprudencia constitucional ha indicado que ello depende de la materia regulada y el contexto normativo dentro del cual se incluyen ciertas posibilidades fácticas de que pueda ser aplicada. En ese sentido, para determinar si una norma derogada continúa irradiando sus efectos en el ordenamiento jurídico, en la Sentencia C-044 de 2018, la Corte constató lo siguiente:

[L]a exención para prestar el servicio militar y el no pago de la cuota de compensación militar por parte de “los limitados físicos y sensoriales permanentes” de que trata el literal a) del artículo 27 de la Ley 48 de 1993, solo establece de manera general un beneficio para a este grupo poblacional, sin que la norma esté destinada a regular asuntos futuros ni a disponer el reconocimiento de prestaciones periódicas que puedan extenderse más allá de la derogatoria ni prevé consecuencias pertenecientes al derecho sancionador. Es decir, la disposición no cuenta con la capacidad para cubrir situaciones más allá de su vigencia.

22. En conclusión, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre una norma derogada, una cuyo objeto fue cumplido o es manifiestamente obsoleta, salvo que se logre verificar que la misma surte efectos más allá de su vigencia.

5.3. Objeto de la Ley 62 de 1937

23. El legislador preconstitucional expidió la Ley 62 de 1937 con el fin de realizar unas obras en aras de organizar y embellecer la ciudad de Cartagena, por medio de la urbanización de los lotes obtenidos mediante la “limpia” de caños, el “terraplenado” de ciertas bahías y el traslado de la estación y las bodegas del ferrocarril[24].

24. Las facultades conferidas por el legislador para la realización de dichos proyectos de construcción declarados “para todos los efectos de utilidad pública”, fueron limitados de manera expresa en el artículo 1º de la Ley 62 de 1937, a las siguientes zonas:

(i) Para limpia: los “caños de la bahía, desde el punto en que el mar entra a ella por el canal Juan Angola, hasta el lugar donde los caños salen a la bahía plena, en jurisdicción del Corregimiento de La Quinta, cruzando El Cabrero, los puentes de El Espinal, del Pie del Cerro y el Manga-Popa”.

(ii) Para terraplenado con fines de urbanización: las “orillas de los caños de Cartagena, terraplenado de las orillas norte de la bahía de Las Animas y construcción de Avenidas entre las urbanizaciones y los canales”.

(iii) Para simple terraplenado: “el extremo del antiguo muelle de La Machina y la punta de muralla que cierra el patio del cuartel de Cartagena. Este sector de la obra se hará de acuerdo con su aplicación al ensanche de la base naval”.

26. Incluso, en una anterior demandada de inconstitucionalidad en contra de esta misma ley, uno de los intervinientes advirtió sobre el agotamiento de su objeto al quedar consignado en la Sentencia C-122 de 2006 que “las obras a que se refiere el Art. 1º se ejecutaron entre 1938 y 1940; las vías del tren que se movieron en 1938 ya no existen, porque en 1950 la administración de Laureano Gómez ordenó levantar las vías del ferrocarril Cartagena-Calamar y se liquidó dicha compañía; la valorización, de haberse producido, ya se cobró, a más tardar en 1940, y las ventas de lotes también se realizaron y con ellas comenzó el poblamiento de los barrios Manga y La Quinta. Aduce que “hay que reconocer entonces que la Ley 62 de 1937 agotó su cometido con su ejecución; pertenece a esa clase de leyes que queda como un cuerpo muerto una vez se le ha dado cumplimiento. En realidad, ella viene a ser una referencia de carácter histórico, es un espectro normativo”[28].

5.4. Pérdida de vigencia de la Ley 62 de 1937

27. Desde el año 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho inició el proceso de revisión normativa por sectores con el fin de depurar las normas que cumplan con los criterios de obsolescencia, cambio de régimen constitucional, derogatoria orgánica, agotamiento del objeto, cumplimiento de la vigencia o no adoptadas como legislación permanente[29].

28. Para lograr dicha depuración, estableció los siguientes pasos: (i) el Ministerio

entregaría un listado a cada sector con las normas que se consideran susceptibles de revisión[30], (ii) el jefe de la oficina jurídica del área a la que pertenece la norma revisaría su inclusión con la posibilidad de presentar observaciones, y (iii) finalmente, el jefe de cada sector validaría el cumplimiento de los supuestos de pérdida de vigencia[31].

29. Como resultado del anterior proceso, se radicó el proyecto de 199/18 – Senado y 169/18 – Cámara “por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”[32], tiene por objeto: (i) declarar la pérdida de vigencia de ciertas leyes, por presentarse cumplimiento del objeto, vencimiento del término de vigencia, no haber sido adoptada como legislación permanente o derogatoria orgánica, (ii) derogar expresamente otras al verificar su obsolescencia o incompatibilidad con el régimen constitucional vigente[33].

30. En la exposición de motivos del proyecto de ley 199/18 – Senado y 169/18 – Cámara, se expuso que la norma busca “fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica. Para ello, en ejercicio de su facultad interpretativa de la ley, otorgada por el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, se pronuncia con autoridad acerca del fin de la vigencia integral de un grupo de cuerpos normativos, de carácter general y abstracto de rango legal, afectados por diversos fenómenos jurídicos que llevan a concluir la pérdida de su vigencia. Igualmente, tiene por objeto derogar, expresa e integralmente, un grupo de cuerpos normativos de carácter general y abstracto de rango legal que han sido identificados por las oficinas y dependencias jurídicas de los sectores de la Administración Pública Nacional como depurables”[34] (subraya fuera de texto).

31. Con relación a la Ley 62 de 1937, el artículo 3 del texto pendiente de sanción presidencial,[35] dispuso su pérdida de vigencia, en los siguientes términos:

“[p]or haber operado varios fenómenos jurídicos relacionados con la vigencia de las leyes en el tiempo, el siguiente grupo de cuerpos normativos ha perdido vigencia y no forma parte del sistema jurídico colombiano. Por cumplimiento de su objeto:

Consecutivo

Tipo de Norma

Número

Año

2895

LEY

62

1937

32. De lo anterior, se concluye que, en ejercicio de su facultad interpretativa (artículo 150.1 de la C.P.), el legislador determinó con autoridad que la Ley 62 de 1937 perdió vigencia por cuanto fue afectada con el fenómeno de cumplimiento de su objeto, y en consecuencia no hace parte del ordenamiento jurídico. Así, pese a que dicho proyecto se encuentra pendiente de sanción presidencial, aclara que la norma no sigue produciendo efectos, ya que la Ley 62 de 1937 perdió vigencia una vez cumplió la finalidad por la cual fue expedida.

5.5. Caso concreto.

33. Si bien la demanda cumplió a cabalidad con cada uno de los requisitos formales exigidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el curso del trámite de esta acción pública de inconstitucionalidad: (i) algunos intervinientes solicitaron inhibición por derogatoria de la ley bajo control por su abierta incompatibilidad con la legislación ambiental, (ii) se constató que al tratarse de una norma preconstitucional expedida hace 82 años para la construcción específica de unas obras de utilidad pública, en unas áreas determinadas y con una fuente precisa de financiación[36], la misma no se encuentra produciendo efectos al operar el fenómeno de agotamiento de su objeto[37] y, (iii) como resultado del estudio iniciado desde el año 2013 por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se radicó el proyecto de ley 199/18 - Senado y 169/18 - Cámara -pendiente de sanción presidencial- en cuyo artículo 3 el legislador dispuso expresamente la pérdida de vigencia y exclusión del ordenamiento jurídico de varios cuerpos normativos -dentro de ellos, la Ley 62 de 1937-, al verificar que los mismos alcanzaron la finalidad para la cual fueron expedidos, sin que el jefe del sector vivienda - construcción presentara oposición frente a su

depuración. De todo ello, resulta evidente que la ley no cuenta materialmente con la capacidad de seguir proyectando sus efectos jurídicos con posterioridad al agotamiento de su objeto.

34. De lo antes expuesto, la Corte concluye que la Ley 62 de 1937 perdió vigencia formalmente al agotar la finalidad por la cual fue expedida, tal y como se constató, y materialmente, por un lado, destaca que la aplicación concreta de una norma en actuaciones administrativas[38] (por ejemplo, subcontrataciones) o judiciales, no equivale a dotar de ultractividad a la norma que perdió vigencia, pues dicha competencia es exclusiva del Congreso de la República, y por otro, cumplió la finalidad prevista por el legislador preconstitucional al referirse a la construcción de ciertas obras de utilidad pública en unas áreas específicamente determinadas dentro de la ciudad de Cartagena y en el marco de unas precisas fuentes de financiación. Por estas razones, la Corte no es competente para pronunciarse de fondo sobre la misma. En consecuencia, se declarará inhibida por presentarse el fenómeno de carencia actual de objeto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para proferir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937, por haberse configurado la carencia actual de objeto.

Notifíquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

-Ausente por incapacidad médica-

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Fls. 1-10.

[2] Fls. 12-16

[3] Fls. 18-24.

[4] Fls. 39-44. Mediante Auto 151 de 2019, la Sala Plena confirmó el auto de rechazo en su

integridad.

[5] Se presentaron las siguientes intervenciones: (i) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (fls. 90-94); (ii) senadora Angélica Lozano (fls. 125-131); (iii) Consejo Comunitario de la Boquilla representado por Benjamín Luna Burgos (fls. 132-297); (iv) ciudadanos Rafael Vergara Navarro y Marcos Luis Tous del Toro (fls. 112-124); (v) Fundación Cívico Social de Cartagena -FUNCICAR- (fls. 308-323); (vi) Dirección General Marítima -DIMAR- (fls. 102-108 y 298-304); y (vii) Universidad Externado de Colombia (fls. 235-331).

[6] Estos argumentos corresponden a la intervención realizada por la Universidad del Externado de Colombia.

[7] El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cita in extenso varias sentencias sobre vicios de forma y otras relativas a los requisitos para la conformación de un cargo. No obstante, no fundamenta en qué consiste la falta de conformación del cargo. Razón por la cual, no se evaluará la aptitud del cargo. Máxime si se inadmitió uno de los cargos precisamente por no constituir un concepto de violación, el cual, fue reiterado mediante auto de súplica A- 151 de 2019.

[8] Sentencia C-122 de 2006.

[9] Dentro del grupo de intervinientes que solicitan la declaratoria de inexequibilidad se encuentran la Universidad Externado de Colombia -pretensión subsidiaria-, la senadora Angélica Lozano, la DIMAR, el Consejo Comunitario de la Boquilla, FUNCICAR y los ciudadanos Rafael Vergara Navarro y Marcos Luis Tous del Toro.

[10] Ver, Sentencia SU-360 de 1999.

[11] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 25000-23-26-000-2000-00095-02. En cuya oportunidad se declaró nulo un contrato de compraventa que involucraba una zona de playa, ciénaga, playones y terrenos de baja mar.

[12] La Ley 62 de 1937 creó la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar -EDURBE-, la cual, mediante Decreto 7 de 1984, fue facultada para “vender los lotes recuperados a través del relleno, en la forma que establezca la ley y las demás normas vigentes”.

[13] Intervención de FUNCICAR.

[14] Fls. 333-337.

[15] Sentencia C-668 de 2014. “En los términos previstos en el artículo 241 del Texto Superior, el control de constitucionalidad supone un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que desconozcan o sean contrarias a sus mandatos, por lo que se exige -como requisito sine qua non- que el precepto demandado se encuentre actualmente vigente. En efecto, como lo ha admitido reiteradamente esta Corporación, la acción pública de inconstitucionalidad debe dirigirse contra normas que integran el sistema jurídico, lo que conduce a la imposibilidad de que este Tribunal se pronuncie sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido objeto de derogatoria”.

[16] Ver sentencias C-419 de 2002 y C-412 de 2015, entre otras.

[17] Sentencia C-032 de 2017. “La derogatoria expresa que se produce cuando la nueva ley formalmente suprime la ley anterior. Y, de otra, la derogatoria tácita que opera cuando una ley nueva de la misma jerarquía y materia contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la ley antigua. En esta última categorización, está contenida la derogatoria orgánica, que no es más que una especie de la tácita y se produce cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no exista incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley”. Al respecto también se puede consultar las sentencias C-419 de 2002 y C-412 de 2015.

[18] Sentencia C-654 de 2015. “En esas circunstancias, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre la demanda de la referencia y en lo que respecta a la vigencia de las normas sobre oralidad diferentes a las contenidas en el Código General del Proceso, utilizando para ello como parámetro de control judicial lo previsto en los artículos 256 y 257 de la Constitución, en su versión original. Esto más aún si se tiene en cuenta que estas normas conservarán su vigencia al menos hasta que se cumpla el plazo dispuesto por el legislador para el ejercicio de la competencia de proferir actos administrativos que determinen la aplicación gradual del sistema de oralidad civil en los diferentes distritos judiciales de Colombia y en lo no regulado en el mencionado Código” y Sentencia C-111 de 2019. “Esta Corte encuentra que la disposición demandada está vigente. Es cierto que el 28

de enero de 2019 el Congreso promulgó la Ley 1952 por medio de la cual se derogó la ley sub examine. Sin embargo, aún es pertinente un pronunciamiento de la Corte por dos razones: (i) el artículo 265 de la Ley 1952 dispuso que “entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación” y (ii) en todo caso, de conformidad con la norma de transición, la Ley 734 de 2002 es aplicable a los procesos disciplinarios que hubieren iniciado durante su vigencia”.

[19] La Corte en la Sentencia C-945 de 2012 se inhibió de resolver una demanda de inconstitucionalidad al presentarse el siguiente fenómeno: “La Sala advierte que en la medida en que la norma derogatoria tiene naturaleza procedimental, su efecto es general e inmediato. Esto implica, correlativamente, que el precepto derogado carece de efectos ultraactivos, los cuales permitirían a la Corte pronunciarse sobre la exequibilidad del precepto. (...). En el caso analizado, se tiene que la disposición acusada ha perdido su vigencia en razón de la aplicación inmediata de la ley nueva. Por lo tanto, no existe en la actualidad disposición sobre la cual la Corte pueda pronunciarse, ni menos aún efectos ultraactivos que justifiquen una decisión de fondo sobre el particular. Así, se impone la adopción de fallo inhibitorio”.

[20] En la Sentencia C-269 de 2019, la Corte reiteró que en aplicación del principio de perpetuatio jurisdictionis es posible mantener la competencia cuando la norma objeto de control es derogada expresamente en el curso de la acción pública de inconstitucionalidad al verificarse que la misma sigue produciendo efectos jurídicos.

[21] Al respecto, en la Sentencia C-369 de 2012, la Corte sostuvo que: “[C]uando la derogatoria de una disposición es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposición continúe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte no puede inhibirse por esta razón pues la disposición podría estar produciendo efectos”. Más adelante, en la Sentencia C-348 de 2017 la Sala Plena reiteró que: “la derogación es un fenómeno que afecta la competencia de la Corte para resolver las demandas de inexequibilidad contra las diferentes normas legales, dado que dicho fenómeno afecta su vigencia. En ese contexto, se ha planteado un juicio previo de vigor sobre un precepto censurado cuando se presenta duda sobre los efectos del mismo,

correspondiéndole al juez constitucional evaluar si la disposición atacada continúa regulando la realidad pese a la derogación. Este análisis supone un estudio de las jerarquías de las disposiciones que disputan su vigencia y de su contenido material”.

[22] Ver, entre otras, las sentencias C-529 de 2001, C-775 de 2010 y C-348 de 2017.

[23] Sentencia C-664 de 2007. “El fenómeno de la derogación de las normas lo ha definido la doctrina como la “acción o efecto de la cesación de la vigencia de una norma por la aprobación y entrada en vigor de una norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otro adverso. Dicho fenómeno está contemplado en nuestro ordenamiento, en el artículo 1° de la Constitución, cuyo contenido normativo destaca el principio democrático como elemento predominante del Estado colombiano. En ausencia de un principio constitucional cuyo sentido fuera la primacía de las decisiones de la mayoría (principio democrático), no se entendería que una ley nueva tuviera la fuerza jurídica de cesar la vigencia de la ley antigua. Justamente, la idea según la cual la voluntad que prevalece es la de la mayoría que ha sido producto del proceso de renovación constante de la democracia, es la que permite la modificación de los resultados de una mayoría que ya no funge como tal. Lo anterior es garantizado por el principio democrático, que a su vez sustenta la institución de la derogación de las leyes”.

[24] La Corte en la Sentencia C-122 de 2006 resumió el objeto de esta ley así: “El Art. 1º decreta la construcción de unas obras en la ciudad de Cartagena, consistentes en: i) la limpia, canalización y angostamiento de los caños de la bahía; ii) el terraplenado y urbanización de las orillas de los caños de dicha ciudad, el terraplenado de unas orillas de la Bahía de las Animas y la construcción de avenidas entre las urbanizaciones y los canales; iii) el terraplenado de una zona adicional. Los Arts. 2º y 3º autorizan al Gobierno Nacional para convenir el traslado de la estación y las bodegas con la Compañía del Ferrocarril de Cartagena a Calamar y el levantamiento de rieles. Así mismo, facultan al municipio de Cartagena para que, una vez adquiridos por la Nación, utilice los terrenos que deje libre el traslado mencionado y los de la vía férrea, en el embellecimiento y tráfico de la ciudad. El Art. 4º autoriza al Gobierno Nacional para ejecutar las obras, con la participación eventual del Departamento de Bolívar y el municipio de Cartagena.

El Art. 5º ordena al Gobierno Nacional que promueva las acciones conducentes para rescatar

los derechos de la Nación en las orillas de la Bahía de Cartagena o en sus caños, que entidades públicas o personas particulares hayan usurpado. El Art. 6º crea una contribución de valorización a cargo de los dueños de los inmuebles que reciban beneficio con la construcción de las obras. Los Arts. 7º y 8º ordenan al Gobierno Nacional que trace los planos de la urbanización, venda los lotes y acuerde las condiciones de pago del precio de éstos con los compradores. El Art. 9º prevé que las obras se financiarán con los recursos que apropie el Congreso de la República y con el producto de la venta de los lotes urbanizados”.

[25] Ley 62 de 1937, artículo 6.

[26] Ley 62 de 1937, artículo 9.

[27] Ídem.

[28] Sentencia C-122 de 2006, estos argumentos corresponden a la intervención presentada por la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[29] Ministerio de Justicia y del Derecho, proyecto de depuración del ordenamiento normativo. Fls. 349-358.

[30] Listado disponible en el siguiente enlace:
<http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/depuracionNormativa.html>

[31] La Ley 62 de 1937 fue incluida en la categoría de “vivienda” y el jefe de dicho sector no reportó objeción respecto de su depuración.

[32] Gaceta del Congreso 743 de 13 de agosto de 2019. En plenaria se aprobó el texto conciliado y se remitió para la sanción presidencial.

[33] Artículo 2: “Definiciones. Para efectos de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones:

- Depuración normativa. Instrumento que permitirá decidir la pérdida de vigencia y derogación de grupos de cuerpos normativos de conformidad con los criterios de obsolescencia, contravención al régimen constitucional actual, derogatoria orgánica,

cumplimiento del objeto de la norma, vigencia temporal y no adopción como legislación permanente. (...)

- Obsolescencia. Ocurre cuando las normas, a la luz de la realidad social, económica, cultural, política, e histórica actual resultan inadecuadas.
- Contravención al régimen constitucional actual. Corresponde a aquellas normas que resultan contrarias a las disposiciones constitucionales actuales o que regulan instituciones que ya no existen.
- Derogatoria orgánica. Ocurre cuando se ha expedido una nueva norma que regula íntegramente la materia que trataban otras normas.
- Cumplimiento del objeto de la norma. Sucede frente a las normas que alcanzaron la finalidad para la cual nacieron a la vida jurídica.
- Vigencia temporal. Sucede cuando el periodo de vigencia que se ha establecido en las normas se cumplió.
- No adopción como legislación permanente. Ocurre respecto de las normas expedidas durante los estados de excepción que no fueron adoptadas como legislación permanente”.

[34] Gaceta del Congreso 85 de 21 de marzo de 2018, página 4 “se determinó un total de 11.845 normas para ser depuradas, de las cuales 11.220 corresponden al Anexo número 1, es decir, al ejercicio de la facultad de interpretación con autoridad por el legislador, mientras que 625 componen el Anexo número 2 o por mejor decir, el grupo de normas a ser derogadas expresamente”.

[35] Gaceta del Congreso 677 de 31 de julio de 2019. El Presidente de la República objetó parcialmente el proyecto de ley por inconveniencia respecto de las siguientes normas: “(i) En el consecutivo 1718 del aparte “Por derogatoria orgánica:” se encuentra la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, norma legal que no puede desaparecer del ordenamiento jurídico colombiano porque actualmente se adelantan un gran número de investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación que corresponden a los delitos cometidos antes del 1° de enero de 2005 y en algunos distritos

judiciales antes del 1° de enero de 2008 inclusive (...).

ii) En el consecutivo 986 del aparte “Por derogatoria orgánica”: se encuentra el Decreto 2666 de 1953 “por el cual se crea el Departamento Administrativo de Estadística Nacional”, y no existe en el ordenamiento jurídico una norma posterior que justifique su existencia y funcionamiento de este departamento, situación que hace nugatoria la derogatoria orgánica, de acuerdo con la definición del artículo 2° del proyecto de ley (...).

(iii) En el consecutivo 5999 del aparte “Por cumplimiento de su objeto”: se encuentra la Ley 2ª de 1962 “por la cual se dictan disposiciones sobre el levantamiento de los Censos Nacionales de población, edificios y viviendas, y ganadera, de industria, comercio y servicios y transporte, y se confieren al respecto unas autorizaciones al Gobierno”, norma de rango legal que no ha agotado su objeto, dado que su artículo 8° establece la obligatoriedad de realizar los censos de población, edificios, viviendas y agropecuarios con una periodicidad de diez (10) años.

(iv) En el consecutivo 430 del aparte “Por derogatoria orgánica” se encuentra la Ley 58 de 1931 “por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones”, norma legal frente a la cual no ha operado el fenómeno de pérdida de vigencia, dado que no existe en el ordenamiento jurídico una norma posterior que regule su funcionamiento, siendo además dicha Superintendencia una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional respecto de la cual no existe razón alguna para considerar su posible supresión, por lo cual es inconveniente su inclusión en el listado del artículo 3° (...).

(v) En el consecutivo 1632 del aparte “Derogatoria orgánica” se encuentra el Decreto Ley 1591 de 1989 “por el cual se crea el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y se dictan normas para su organización y funcionamiento”, decreto ley que produce efectos actualmente jurídicos relevantes para el sector salud por lo cual es inconveniente su pérdida de vigencia”.

[36] Supra numeral 25 de la presente sentencia.

[37] Cfr. Sentencia C-543 de 2001. En dicha oportunidad la Corte conoció de una demanda en contra del artículo 10 del Decreto Ley 2078 de 1940 el cual consagraba una norma con un objeto preciso: la autorización de la celebración de un contrato con la Federación

Nacional de Cafeteros. De esta manera, al entrar a estudiar la procedibilidad del juicio de constitucionalidad frente a la norma acusada, la Corte encontró que la misma había agotado su objeto y decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento por carencia actual de objeto. Al respecto, la Corte sostuvo en dicho fallo: “Con fundamento en el decreto del que hace parte la disposición en comento, se creó el Fondo Nacional del Café y de manera casi simultánea se suscribió el específico contrato al que refiere el artículo transcrito, de cuyo texto se puede concluir que se trata de una disposición que en efecto agotó su objeto una vez tuvo lugar todo el recorrido contractual previsto y autorizado en esa ocasión. En consecuencia, carece de objeto que la Corte se pronuncie sobre esta norma, pues la situación allí contemplada se ha consumado, lo que motiva la declaratoria de inhibición atendido el criterio sentado por la jurisprudencia constitucional: “Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida” (Sentencia C-350 de 1994)”.

[38] Supra numeral 11.3 de la presente sentencia.