

Sentencia C-494/15

REGULACION DE REQUISITOS PARA CREACION Y DELIMITACION DE DISTRITOS ESPECIALES-
No desconoce la reserva de ley orgánica/DISTRITOS-Requisitos para su creación y fijación y modificación de límites

La Corte Constitucional para resolver los cargos planteados en la demanda, determinó que las normas acusadas: 1. Configuran un contenido material de ley orgánica, toda vez que fijan las bases y condiciones para crear y modificar los distritos y los límites de entidades territoriales. En ese orden, hacen parte de la legislación orgánica por cuanto establecen, por primera vez en Colombia, el régimen de creación de los distritos especiales, y fijación y modificación de límites distritales, profundizando en la garantía del principio de autonomía territorial; 2. En el trámite legislativo que surtió su aprobación no se vulneran los artículos 150-4 y 151 de la Constitución Política, debido a que las disposiciones acusadas fueron aprobadas mediante el procedimiento de leyes orgánicas, el cual exige el cumplimiento de cuatro condiciones jurisprudenciales, verificables en este caso concreto de la siguiente manera: a) finalidad en la ley al expedir un estatuto especial para los distritos que sujeta el posterior ejercicio de la actividad legislativa ordinaria en esta materia; b) contenidos propios de ley orgánica, al fijarse en los artículos acusados las bases y condiciones para la existencia y modificación de los distritos, y asignarse competencia normativa en asuntos relacionados con una entidad territorial; c) aprobación por la mayoría absoluta exigida por la Constitución Política para la aprobación de leyes de naturaleza orgánica y; d) un propósito claro, expreso e inequívoco reflejado en la exposición de motivos del proyecto de ley, así como en tres de los debates legislativos, adelantados en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en la Comisión Primera del Senado de la República, para aprobar una ley de naturaleza orgánica.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

RESERVA DE LEY ORGANICA-Diferencias con otros tipos de leyes

Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta

para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

LEYES ORGANICAS-Rasgos y requisitos especiales

LEY ORGANICA-Característica especial

LEYES ORGANICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Jurisprudencia constitucional sobre materias que guardan relación/LEYES ORGANICAS-Materias reguladas

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Interpretación sistemática y finalística/LEY ORGANICA TERRITORIAL-Interpretación Sistemática

DISTRITOS-Reserva legal orgánica para creación, eliminación, modificación o fusión

CREACION DE DISTRITOS COMO ENTIDADES TERRITORIALES-Condiciones

MODIFICACION DE LIMITES DE LOS DISTRITOS-Requisitos y condiciones

Referencia: expediente D-10562

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013

Demandante: Germán Alberto Sánchez Arregoces

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia, con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, el 26 de noviembre de 2014, el ciudadano Germán Alberto Sánchez Arregoces formuló demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 9, 10, 11, 16, 17 y 18 de la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, por presunta inconstitucionalidad en su contenido material, así como por vicios de procedimiento en su formación. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas

“LEY 1617 DE 2013

(febrero 5)

Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I.

ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DISTRITAL.

(...)

CAPÍTULO II.

CREACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y LÍMITES DE LOS DISTRITOS.

ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.
2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

ARTÍCULO 9o. FIJACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LÍMITES DISTRITALES. Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la determinación o modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio.

ARTÍCULO 18. MODIFICACIÓN DE LÍMITES. Para modificar límites de los distritos se deberán cumplir los requisitos y condiciones siguientes:

1. El respectivo proyecto de ley podrá ser presentado a iniciativa del Gobierno Nacional o de los miembros del Congreso de la República. Sin embargo, el Gobierno Nacional estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio que pretenda segregarse.
2. Si no existiera una consulta popular el Gobierno Nacional deberá convocarla para que los

ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.

PARÁGRAFO. Tanto la consulta popular como el estudio a que se refieren los numerales segundo y tercero, respectivamente, de este artículo, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley”.

III. LA DEMANDA

Admisión de la demanda:

La demanda fue admitida parcialmente mediante Auto del 18 de diciembre de 2014, por cuanto la argumentación expuesta por el actor sólo cumplió con los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional para que la Corporación realizara un juicio de constitucionalidad sobre el artículo 8º de la Ley 1617 de 2013. En ese mismo proveído, se inadmitieron los cargos contra los artículos 9, 10, 11, 16, 17 y 18 de la Ley 1617 de 2013 por carencia de certeza, especificidad y suficiencia:

La falta de certeza se estableció por cuanto “el actor no determinó las razones por las cuales al Legislador le está vedado establecer límites distritales mediante una ley ordinaria. En otras palabras, la carencia de certeza se evidencia al no presentar en la demanda argumentos que demuestren cómo los artículos 9, 10, 11, 16, 17 y 18, pueden quebrantar los artículos 150, numeral 4º y 151 de la Carta Política”.

En cuanto al requisito de especificidad se indicó que la demanda no permitía inferir cargos concretos que comprobaran la existencia de una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley acusada y el texto constitucional presuntamente vulnerado, es decir, las razones por las cuales los artículos 9, 10, 11, 16, vulneran los artículos 150, numeral 4º y 151 de la Carta.

Finalmente, se inadmitieron los cargos por carencia de suficiencia como quiera que la carga argumentativa del demandante se enfocó primordialmente contra el artículo 8º de la Ley 1617 de 2013 y no fue individualizada en relación con las disposiciones superiores que le sirven de fundamento a la acusación.

Mediante escrito presentado el 15 de enero de 2015, el demandante corrigió,

oportunamente y en debida forma la demanda respecto de los artículos 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013. No obstante, guardó silencio sobre los artículos 10, 11, 16 y 17 de la misma ley, que habían sido inadmitidos inicialmente. Motivo por el cual mediante Auto de 2 de febrero de 2015, se rechazaron los demás cargos[1] y fue admitida la corrección de la demanda respecto de los artículos 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013. En definitiva, ante la corrección de la demanda, esta quedó circunscrita contra los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013.

Cargo de la demanda por violación de la reserva de ley orgánica:

A juicio del demandante, las disposiciones demandadas vulneran los artículos 150, numeral 4º y 151 de la Constitución Política.

Señala el demandante que, aunque todo lo concerniente a la creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos no se halla consagrado expresamente en la Constitución ni en la Ley 5ª de 1992, “el contenido normativo acusado contiene ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial”.

Como sustento de su alegato, invoca dos precedentes de constitucionalidad, en virtud de los cuales, presuntamente se ha interpretado por la Corte Constitucional que el artículo 150, numeral 4º de la Constitución, se desarrolla mediante normas orgánicas. En ese sentido, el escrito de demanda cita el siguiente aparte de la Sentencia C-600A de 1995:

“Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales “sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio” deberá efectuarse de conformidad con “los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine”. Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de “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.” Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión “ley orgánica””.

A su vez, hace referencia a la providencia C-313 de 2009 en la cual se estudiaron las facultades que otorgó el Congreso de la República a las Asambleas Departamentales para decidir la fusión de distritos, por desconocimiento de la competencia reservada al Legislador. Según expone, de este pronunciamiento se extrae, que la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes, dependen exclusivamente del Congreso de la República por virtud del artículo 150, numeral 4º:

“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 reforma”.

Por lo anterior, concluye el actor que las normas de la Ley 1617 de 2013, relativas a la creación, modificación, eliminación y fusión de distritos son materia de ley orgánica. Indica que la facultad del Congreso de la República de fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales hace parte de la atribución constitucional de definir la división general del territorio, es decir, las disposiciones acusadas por su contenido normativo de ordenación territorial se encuentran reservadas a lo que ha denominado la Corte: legislación orgánica territorial.

Adicionalmente, advierte el actor que por medio de una ley ordinaria no se puede aprobar un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas. En este caso, en apoyo del cargo, el demandante presenta como prueba un cuadro de registro y trámite del proyecto de ley 147/2011 Cámara - 240/2012 Senado (fl. 22) en el cual se anota que fue aprobado como una ley de carácter ordinario, desconociéndose el fin, su contenido o aspecto material, el propósito del legislador y el quorum calificado que instituyó el Constituyente para lograr un mayor consenso democrático.

Menciona que recientemente la Sentencia C-289 de 2014, reconoció, de acuerdo con el contenido material, que la reserva de ley orgánica protege procesos de especial

importancia para el Constituyente como son el funcionamiento del Congreso, la planeación del desarrollo, lo relativo al presupuesto y al ordenamiento territorial. En ese orden, existe reserva de ley orgánica para aquellas leyes que asignen competencias normativas a las entidades territoriales.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

Juan Fernando Monsalve Peña, actuando en nombre y representación del Ministerio del Interior intervino para solicitar la exequibilidad del artículo 8º de la Ley 1617 de 2013.

Señaló que la norma demandada no está dirigida a definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución Política, tampoco fija las bases para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, en esa medida, los requisitos establecidos para la creación de nuevos distritos obedecen a criterios razonables y proporcionales dentro del punto de vista material:

“...el artículo 8 de la ley 1617 de 2013, cumple con los principios constitucionales por la proporcionalidad y racionalidad frente a los derechos fundamentales y su rigurosidad en la elaboración material del texto acusado, es así, que el Tribunal Constitucional le corresponde garantizar al máximo esa independencia configurativa que goza el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni ilegal, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Constitución Política”.

Indicó que así la Constitución regule asuntos sometidos a reserva de ley, esto no se opone a que el legislador prevea fórmulas amplias, las cuales permitan ejercer las competencias propias del Estado regulador por parte de la autoridad administrativa a quien le Ley ha conferido esas funciones. Concluyó que, el Congreso de la República, dentro de su libertad de configuración legislativa, puede determinar en una ley ordinaria un reparto de competencias frente a las entidades territoriales, por cuanto nada se opone a que una ley ordinaria amparada en una ley orgánica, proceda a desarrollar y precisar las competencias de configuración territorial, sin que esta desconozca la reserva de ley.

En posterior intervención recibida en oportunidad, Gabriel René Cera Cantillo, Jefe de

Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó la exequibilidad de todos los artículos demandados. Estimó que la Ley 1617 de 2013 consagra dentro de sus principios de interpretación y análisis (art. 3º) la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a la cual se encuentra atada la ley demandada.

Para este funcionario, los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013, “cumplen con los principios constitucionales por la proporcionalidad y razonabilidad frente a los derechos fundamentales y su rigurosidad en la elaboración material del texto acusado, es así, que el Tribunal Constitucional le corresponde garantizar al máximo esa independencia configurativa que goza el legislador”.

Además, concluyó que las leyes orgánicas de Ordenamiento Territorial son de interpretación restrictiva, habida cuenta que según jurisprudencia constitucional, la aprobación de las leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general de regulación normativa. En ese entendido, únicamente forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específicas expresamente señaladas por el Constituyente, tan es así que en Sentencia C-432 de 2000 sostuvo que “la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe de resolverse a favor del legislador ordinario”.

Finalmente, manifestó que se debe privilegiar el principio democrático y la cláusula general de competencia en cabeza del legislador, al no encontrarse estas normas señaladas expresamente por el constituyente como reservadas, “las materias relacionadas con la organización territorial de la República que no estén entre los casos que se acaban de enumerar, no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas por ley ordinaria”.

2. Federación Colombiana de Municipios

En concepto suscrito por Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación, solicitó la inexequibilidad de los artículos demandados. Expuso que comparte el análisis del demandante ya que el legislador ordinario no puede ocuparse de las cuestiones medulares de la normatividad relativa a los distritos.

Trajo a colación la Sentencia C-313 de 2009 en la cual se consideró que existe reserva

legal en el establecimiento de las bases y condiciones de creación, eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales, de conformidad con el artículo 150 numeral 4º de la Constitución Política.

Dicho fallo estimó lo siguiente:

“...La ley que prefigura las “bases y condiciones” para “crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales, es una ley orgánica. En efecto, consistiendo las normas orgánicas en leyes “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, 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 (...)

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 reforma”.

3. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Los Profesores Manuel Alberto Restrepo Medina y María Angélica Nieto Rodríguez, intervinieron con el fin de solicitar la inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 1617 de 2013. Respecto de los artículos 9 y 18 de la ley admitidos con posterioridad sugiere una inhibición por cuanto “continúan siendo indeterminados y no son aptos para generar un debate en sede de constitucionalidad: el demandante no explica como los contenidos de las normas demandadas vulneran el texto constitucional, sino que se limita a realizar interpretaciones estrictamente legales sobre el alcance que a su parecer tienen estas normas (...)”. En suma, la Universidad del Rosario se pronuncia de fondo únicamente frente al artículo 8º de la Ley 1617 de 2013.

Señalaron que la ley orgánica tiene un rango superior dentro del ordenamiento

constitucional, por hacer parte del bloque de constitucionalidad lato sensu y porque para su aprobación requiere de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, “...en materia de organización territorial del Estado se ha establecido por regla general en los artículos 150 numeral 4 y 151 de la Constitución, que su regulación corresponde a la reserva de ley orgánica en algunos asuntos determinados, dentro de los cuales se destaca el establecimiento de requisitos para la creación, modificación y fusión de entidades territoriales”.

Destacaron que el artículo 8º demandado establece los requisitos que se deben observar para la creación de distritos como entidades territoriales y que como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) no estableció las condiciones generales para la creación de distritos, “se hace patente que mediante la norma el legislador ordinario usurpó una competencia propia del legislador orgánico, generando un vicio de fondo insubsanable”.

Manifestaron como sustento de la solicitud de inconstitucionalidad, lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-313 de 2009, la cual dispuso expresamente que corresponde al Congreso de la República, mediante ley orgánica, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales:

“La ley que prefigura las “bases y condiciones” para “crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales, es una ley orgánica. En efecto, consistiendo las normas orgánicas en leyes “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, 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 (...)

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 reforma”.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, María del Pilar Zuluaga Cardona, intervino en el trámite de la acción para la solicitar un pronunciamiento inhibitorio, considerando una ineptitud sustantiva de la demanda por cuanto: “adolece de claridad respecto de los artículos demandados como presuntamente vulnerados”. Reafirmó que esta se predica de la poca coherencia argumentativa que le permita a la Corte identificar el contenido de la censura y su justificación.

Respecto al fondo del asunto, solicitó subsidiariamente la exequibilidad por cuanto los artículos demandados hacen referencia al procedimiento que ha de realizarse para la fijación de los límites territoriales de los distritos. Sin embargo, no se abrogaron competencias propias de los entes territoriales, tampoco se fijaron criterios en cuanto territorio, respetando en todo momento los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deben gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles administrativos.

5. Universidad Libre

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, participó junto con otros estudiantes de la Facultad para solicitar la exequibilidad de los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013.

Explicaron que las leyes orgánicas deben ser entendidas de acuerdo a una interpretación restrictiva, “pues no todos los temas que tengan referencia con los asuntos relacionados con las leyes orgánicas deben ser tramitados por este tipo de norma”. En esa medida, la competencia del legislador en cuanto a la expedición de leyes orgánicas está delimitada a determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta

Política, por lo que se debe propender hacia evitar extender la reserva de ley orgánica a materias que no fueron amparadas por la Constitución.

Frente al tema del ordenamiento territorial afirmaron que corresponde al legislador expedir una ley orgánica que determine las competencias de los diferentes entes territoriales y la Nación; ello no significa que a las disposiciones acusadas le sea aplicable el procedimiento de una ley orgánica, pues no todas las materias sobre entidades territoriales están sujetas a la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Señalaron que la Ley 1617 de 2013, al establecer la creación, el funcionamiento y los límites de los distritos, no reúne los requisitos establecidos en los artículos 151 y 288 de la Constitución para configurar competencia del órgano legislativo orgánico. En efecto, el artículo 8º se centra en fijar los requisitos que deben ser tenidos en cuenta al momento de crear un distrito, “asunto que no corresponde a la reserva de ley orgánica, pues las disposiciones sobre creación o modificación de distritos no ameritan la tramitación por vía de ley orgánica”. Respecto al artículo 9º indicaron que se debe diferenciar la asignación de competencias a entidades territoriales y la determinación, modificación y solución de conflictos frente a los límites distritales. En lo atinente al artículo 18 consideran que la modificación del territorio de un distrito no es un asunto que esté reservado a ley orgánica.

6. Geomacle Torres Lozano y Edwin Orlando Rodríguez

Mediante escrito conjunto recibido por la Corporación el 27 de febrero de 2015, los ciudadanos Geomacle Torres Lozano y Edwin Orlando Rodríguez Montero solicitaron la inexequibilidad de las normas acusadas por cuanto estas no pueden tener el carácter de ley ordinaria al afectar directamente la organización de las entidades territoriales.

Según los ciudadanos las normas demandadas incurren en vicios formales por desconocimiento de las mayorías requeridas para su aprobación, “la ley 5 de 1992, orgánica, que reglamenta el ejercicio legislativo señala claramente el procedimiento formal para el trámite y expedición de las leyes ordinarias, orgánicas y estatutarias, trámite que de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso no se cumplió, por cuanto la norma cuya inconstitucionalidad se invoca requiere de una mayoría calificada que en el presente caso no se cumplió con los requisitos legales que consiste en la mayoría absoluta de los

miembros de una y otra cámara”.

7. Universidad Externado de Colombia

Mediante escrito presentado el 16 de marzo de 2015, Alberto Montaña Plata, Director del Departamento de Derecho Administrativo remitió concepto elaborado por el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo en relación con el asunto de la referencia.

Según el mismo, las normas acusadas no violentan ninguna disposición constitucional, ya que la definición de la división general del territorio, y con ello las normas de creación, eliminación, modificación, fusión o delimitación de las entidades territoriales e incluso la asignación de sus competencias no normativas, debe ser objeto de ley ordinaria y no orgánica.

Profundizaron en que no es posible concluir que las normas relativas a la división del territorio, y con ello la creación y delimitación de los distritos, deban estar contenidas en una ley orgánica, en virtud del artículo 150, numeral 4º de la Constitución. “[L]as normas acusadas, que abordan temas relacionados con la creación y delimitación de los distritos, pueden ser enmarcadas dentro del referido numeral y con ello desarrolladas a través de ley ordinaria; en otras palabras, las normas demandadas no asignan competencias normativas a las entidades territoriales, materia reservada a ley orgánica y, por el contrario, versan sobre las bases y condiciones requeridas para la creación y delimitación de los distritos, temática que debe ser desarrollada a través de ley ordinaria”.

8. Universidad de Antioquia

Clemencia Uribe Restrepo, Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, intervino en el proceso de constitucionalidad para solicitar la exequibilidad del artículo 8º de la Ley 1617 de 2013 debido a que la preceptiva constitucional “no exige que toda regulación legal referente a la división del territorio deba hacerse mediante ley orgánica. Ni para determinar las formas y condiciones de creación de todas las entidades territoriales, ni para expedir el acto creador de todas ellas el Constituyente impuso al Congreso de la República vía de una ley de jerarquía superior a las leyes ordinarias”.

Adujo que la regla general en materia de asignación normativa de competencias a las entidades territoriales está dada por leyes ordinarias ya que el artículo 150, numeral 4°, no aludió a la modalidad de ley orgánica para el ejercicio de esa potestad. Por su parte, indicó que el artículo 151 de la Constitución, al señalar los contenidos propios de la legislación orgánica tampoco reservó para este tipo de leyes todas las materias contenidas en el numeral 4° del artículo 150, sino que exclusivamente sujetó a este tipo de ley superior, en materia de ordenamiento territorial, “la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

Precisó que el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 fija de manera general unos presupuestos de naturaleza fáctica para que una ley pueda decretar la formación de nuevos distritos. Es decir, regula las condiciones bajo las cuales el Congreso de la República expresa su voluntad creadora de nuevos distritos, lo cual se manifiesta mediante actos de contenido concreto y particular para cada caso. En tal sentido, concluyó que nada obsta para que las bases y condiciones, tratándose de los distritos, sean establecidas mediante ley ordinaria.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242.2 y 278 del Texto Constitucional, el Procurador General de la Nación presentó el 25 de marzo de 2015 concepto número 5894, en el cual solicitó a la Sala Plena que declare inexecutable los artículos 8°, 9° y 18 de la Ley 1617 de 2013 por violación de la reserva de ley orgánica.

Señaló que, de conformidad con la demanda ciudadana, que la Ley 1617 de 2013 es una ley ordinaria, tal como consta en los documentos emitidos por el Congreso de la República que obran en el expediente. De allí que durante su trámite las células legislativas no se hayan ocupado por garantizar la mayoría absoluta requerida para la aprobación de leyes orgánicas.

En concepto del Ministerio Público, “las disposiciones normativas acusadas violan los artículos 151 y 150.4, en tanto parte integrante de la legislación orgánica de ordenamiento territorial, desde una perspectiva material. En efecto, la legislación orgánica de ordenamiento territorial tiene diversos fundamentos constitucionales en varios artículos de la Constitución, que no se agotan en forma exclusiva en las materias previstas en el artículo

151, según la cual deben ser regulados por conducto de ley orgánica, entre otras materias, las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

Para esa jefatura, las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales integran la llamada reserva de ley orgánica salvo, la creación de municipios, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 300 de la Constitución. “Es decir, que la determinación de las bases y condiciones para los requisitos de existencia de las entidades territoriales, en cuanto correspondan al legislador deben ser regulados por conducto de una ley orgánica, salvo que el constituyente disponga su creación por vía de acto legislativo tal y como acertadamente lo argumenta la demanda”.

Consideró que esta postura sigue lo establecido en las Sentencias C-600A de 1995, C-281 de 1997, C-313 de 2009 y C-489 de 2012, en esta última, resaltó que la Corte reconstruyó las reglas jurisprudenciales sobre las materias propias de la legislación orgánica en materia de ordenamiento territorial para concluir que la ley orgánica de ordenamiento territorial debe regular la estructura territorial y la organización de los poderes públicos, en función del territorio en donde se establecen las definiciones, condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales, así como su régimen jurídico básico.

Respecto de los artículos 9° y 18, explicó que estos artículos contienen reglas relativas a: i) el órgano competente para determinar la modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio, competencia que asignó la ley a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes; ii) el establecimiento de condiciones y requisitos para efectos de modificar los límites a los distritos, tales como: a) los sujetos con iniciativa para presentar el proyecto de ley, esto es, los miembros del Congreso de la República o los integrantes del Gobierno, pero en caso de que este último haga uso de la iniciativa deberá someterlo a consulta por parte de la mayoría de ciudadanos residentes en la respectiva entidad territorial para que se pronuncien sobre su anexión; c) la existencia de una investigación técnica e histórica realizada por el Instituto Agustín Codazzi, con el fin de determinar condiciones que hagan aconsejable el “anexamiento” de áreas territoriales.

Frente a lo anterior, para el Ministerio Público el cargo por violación de la reserva de ley

orgánica de ordenamiento territorial debe prosperar ya que quebranta el artículo 150-4 de la Constitución en tanto la definición general del territorio tiene relación innegable con la creación, modificación, y, sobre todo, con la facultad de determinar la fusión de entidades territoriales, “pues la norma no hace otra cosa que regular las condiciones para anexar determinadas “áreas territoriales” a otras entidades territoriales, materias que están reservadas a la legislación orgánica”.

Considera que estas normas también son inconstitucionales al ocuparse de las hipótesis en las cuales deben realizarse las consultas, las normas acusadas prevén las consultas de cara a la modificación de los límites de los distritos. “Por consiguiente, no es constitucionalmente sostenible que las condiciones para realizar las consultas deban sujetarse a la ley orgánica respecto de las entidades citadas, pero no respecto de los distritos. La conclusión para el ministerio público es otra: cualquier regulación que verse sobre las condiciones de consultas de cara a la creación, modificación y fusión de entidades territoriales deben ser reguladas por la respectiva ley orgánica y, por ello, las normas analizadas son inconstitucionales incluido el párrafo del artículo 19 que aunque no regula aspectos propios de la ley orgánica, carece de sentido normativo”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Cuestión previa: Aptitud de la demanda y cargos formulados

La Corte Constitucional ha reiterado que el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma legal determinada debe señalar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto[2]. Estos son los tres elementos desarrollados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que hacen posible una decisión de fondo por parte de este Tribunal Constitucional.

Para que realmente exista en la demanda, una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos planteados en la misma permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

El artículo 2° del Decreto mencionado en precedencia, establece los requisitos que debe

contener toda demanda de inconstitucionalidad, uno de ellos contemplado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas.

La Corte Constitucional, se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad[3], deben existir requisitos y contenidos mínimos en la demanda que permitan la realización satisfactoria del examen de constitucionalidad, es decir, el libelo acusatorio debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

Esta Corporación ha interpretado el alcance de las condiciones materiales que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza pública y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, que los cargos formulados por la demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[4]. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no solo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

En la demanda de la referencia, el ciudadano Germán Alberto Sánchez Arregoces, considera que los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013 vulneran los artículos 150, numeral 4º y 151 de la Constitución por un vicio material y otro procedimental en la formación de la ley. Alega que estas disposiciones contienen materias propias de reserva de ley orgánica y, además, fueron expedidas siguiendo el trámite de una ley ordinaria, desconociendo el procedimiento legislativo dispuesto en la Constitución para aprobar leyes orgánicas.

En relación con la violación al artículo 150, numeral 4º Superior, el demandante sostiene que las normas acusadas contienen las bases y condiciones para crear, modificar, fusionar o eliminar la entidad territorial distrital. Fundamenta esta acusación en la interpretación que

la Corte ha realizado sobre el tipo de ley que desarrolla dicho precepto constitucional.

En apoyo a este cargo, el demandante referencia diversos precedentes jurisprudenciales:

“Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales “sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio” deberá efectuarse de conformidad con “los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine”. Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de “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.” Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión “ley orgánica” -subrayado fuera de texto-.

(...)

“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 reforma” -subrayado fuera de texto-.

Además, el actor señala que el ordenamiento jurídico colombiano no ha determinado las bases y condiciones de existencia de los distritos, toda vez que la Constitución de 1991, la Ley 768 de 2002 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, no establecieron la regulación de las bases y las condiciones para la creación de los distritos, “al respecto este vacío normativo de carácter constitucional se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo”.

Igualmente, señala que la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre

ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones”, intenta, por primera vez, desarrollar lineamientos o parámetros relacionados con la división general del territorio. Sin embargo, tampoco fijó las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar los distritos.

Adicionalmente, el demandante aduce que la Ley 1617 de 2013 no está precedida por una ley de carácter orgánico que establezca la posibilidad para regular los requisitos de existencia de los distritos. Al respecto, señaló que “la Constitución sometió a reserva de ley orgánica la definición de los lineamientos para la creación y las vicisitudes de los distritos. Norma que al momento de expedir la ley 1617 de 2013 no existía por lo que el legislador ordinario no se encontraba facultado para el trámite y la aprobación de una ley que determinara las condiciones o requisitos para establecer, modificar o fusionar distritos”.

A su vez, en lo atinente al desconocimiento del artículo 151 constitucional, alega el ciudadano que las normas de naturaleza orgánica requieren la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso, lo cual no es verificable en este caso. Desde la perspectiva formal, señala que las disposiciones objeto de control fueron tramitadas bajo un procedimiento de leyes ordinaria, razón por la cual concluye que “conforme al precedente jurisprudencial citado [C-289 de 2014], en el desarrollo del trámite y la aprobación del proyecto de ley 147/11 Cámara, se incurrió en la inobservancia de la votación mínima aprobatoria que se exige para las leyes orgánicas”.

El demandante aportó como pruebas para respaldar sus afirmaciones, una petición formulada ante el Secretario del Senado de la República, mediante la cual solicitó información sobre los antecedentes legislativos de la ley 1617 de 2013, el tipo de ley y el quórum con que fue aprobada en cada uno de los cuatro debates. En respuesta de fecha 19 de septiembre de 2014, le contestan al actor adjuntando un cuadro sobre el registro y trámite que surtió el proyecto de ley 147 de 2011 Cámara / 240 de 2012 Senado, en el cual se prueba que el trámite dado fue el de una ley de carácter ordinario (fls. 19-24).

Respecto de la votación efectuada por el Congreso de la República afirma que “por la inexistencia de una votación pública que demostrara el cumplimiento del requisito del quórum calificado para la aprobación de las leyes orgánicas, así como también el artículo 133 de la Constitución Política y el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992, que consagran y

reglamentan la votación pública y nominal, se considera la inconstitucionalidad de la norma acusada”.

Los intervinientes que se pronunciaron frente a la demanda sostienen diversas posiciones, partiendo de la base que las normas acusadas fueron aprobadas por el procedimiento legislativo ordinario. En concepto de la Procuraduría General de la Nación, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, la Federación Colombiana de Municipios y una intervención ciudadana, las disposiciones demandadas deben ser declaradas inexequibles por violación de la reserva de ley orgánica. Por su parte, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -subsidiariamente-, la Universidad Libre de Bogotá, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de Antioquia, solicitan la declaratoria de exequibilidad.

2. Problema jurídico

En atención a los cargos formulados en el escrito de la demanda, la Sala Plena deberá examinar si, de conformidad con los artículos 150-4 y 151 de la Constitución, se desconoció material y formalmente la reserva de ley orgánica, en la expedición de los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013. Para lo anterior, deberá resolver: i) si la creación de los distritos especiales y la fijación o modificación de sus límites, tiene contenidos normativos propios de la legislación orgánica territorial y; ii) en caso de respuesta afirmativa, verificar si formalmente en el caso concreto, las normas demandadas surtieron para su aprobación el procedimiento legislativo de las leyes orgánicas.

Con el propósito de abordar el control constitucional, la Sala Plena de la Corte Constitucional se referirá a los siguientes temas: (i) reserva de ley orgánica en el ordenamiento territorial y su relación con el régimen distrital; (ii) características específicas de la Ley 1617 de 2013 (finalidad de la ley, contenido o aspecto material, votaciones efectuadas y propósito del legislador); para finalmente, (iii) abordar el análisis concreto de los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante.

3. Reserva de ley orgánica en el ordenamiento constitucional y su relación con el régimen distrital

Las leyes orgánicas encuentran su origen remoto en la Constitución francesa de la V

República en la que fueron creadas en un escalón superior a la ley ordinaria, pero por debajo de la Constitución. En la Constitución Española de 1978, las leyes orgánicas se asemejan a lo que conocemos en el ordenamiento jurídico colombiano como leyes estatutarias. Atendiendo a un criterio material, fueron clasificadas como leyes orgánicas “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”[5].

Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, los rasgos generales y la naturaleza de las leyes orgánicas. Ha indicado al respecto, que están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites “sobre la legislación”[6].

En la Sentencia C- 337 de 1993[7] la Corte señaló que “las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan”-subrayado fuera de texto-.

En adición, dicha providencia desarrolló el concepto de ley orgánica, considerando que son leyes de carácter instrumental mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes, “se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de

una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151)". En esa oportunidad, la Corte declaró que si bien no son normas de carácter constitucional, su rango es jerárquicamente superior a los demás tipos de leyes.

Esta Corte también ha recogido las particularidades de las leyes orgánicas, en cinco aspectos generales: (i) el carácter instrumental que cumple la ley orgánica en tanto que regula la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las diversas funciones que está llamada cumplir en el ordenamiento jurídico; (iii) las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes; (iv) el procedimiento legislativo requerido para su aprobación; y (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

En la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resaltó que las leyes orgánicas son "como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución". Concluían entonces los ponentes que eso explica "los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria"[8] -negrilla fuera de texto-.

Recientemente, en la Sentencia C-052 de 2015[9], la Corte reiteró que "las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa".

Debido a esta especial naturaleza dentro de la pirámide normativa, se concluye que éstas constituyen un "verdadero límite procedimental" en lo que toca a la actividad del legislador. "Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites

procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.”[10]

En el tratamiento constitucional, el concepto de ley orgánica encuentra dos criterios fundamentales para identificarse: un criterio material, según el cual las leyes orgánicas regulan unas precisas materias cuyos aspectos medulares están consagrados a lo largo del texto Superior y, otro de carácter formal, en virtud del cual se establece un procedimiento legislativo más riguroso para la votación de este tipo de leyes, por cuanto requieren necesariamente la mayoría absoluta de los votos de los Congresistas para impartir su aprobación.

En lo referente a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial, la Sentencia C-600 A de 1995[11], sintetizó las materias que guardan relación con la legislación orgánica de ordenamiento territorial y estableció que estas leyes tienen una relación directa con la estructura y organización territorial, es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales. En tal sentido, este tipo de leyes regulan, entre otras, las condiciones y requisitos de existencia y la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales:

“Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C. P. arts. 1o., 150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para

dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C.P. arts. 151 y 288)”
-negrilla fuera de texto-.

El anterior precedente fue ampliado en la Sentencia C-795 de 2000[12], precisando que todo lo relacionado con la organización territorial debe ser regulado mediante ley orgánica, salvo que haya sido establecido en forma directa por el poder constituyente:

“...los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial...”

Por todo aquello, se deduce que “Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288). -negrilla fuera del texto-.

Algunas de las materias que expresamente deben ser reguladas mediante ley orgánica, según la Constitución son las siguientes:

“ la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297); conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); el régimen administrativo y fiscal especial de las

áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).[13]

El Tribunal Constitucional colombiano ha determinado que la interpretación sobre lo que materialmente le corresponde al legislador orgánico debe abordarse desde una interpretación sistemática y finalista del texto Superior, ante otra puramente exegética y literal, toda vez que existen disposiciones constitucionales que aunque no remiten expresamente a la ley orgánica, hacen parte de la legislación orgánica territorial.

“...Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales “sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio” deberá efectuarse de conformidad con “los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine”. Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de “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.” Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión “ley orgánica”.

El anterior análisis muestra entonces que el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial, por cuanto si bien es indudable que todo aquello que la Constitución señala expresamente como orgánico territorial -los artículos reseñados en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia- debe estar incluido en esa legislación, también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión “ley orgánica de ordenamiento territorial”. Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica

de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano”[14]-negrilla fuera de texto-.

En ese sentido, el contenido de la legislación orgánica territorial es difuso en la Constitución Política, motivo por el cual al juez constitucional le corresponde realizar un control integral de la Carta Política, en el marco de una “interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica”. [15]

Al pronunciarse sobre las relaciones existentes entre las leyes orgánicas y las demás leyes, esta Corporación ha desarrollado el principio competencial, señalando que si la norma ordinaria expedida por el Legislativo desconoce los parámetros y procedimientos correspondientes de ley orgánica, tal omisión puede acarrear su inconstitucionalidad[16].

De allí la trascendencia para la democracia constitucional en determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel. Las consecuencias negativas de la incompetencia del legislador conllevan a que si una norma ordinaria regula los contenidos de la superior, podría válidamente ser expulsada del ordenamiento jurídico[17].

La inclusión de la ley orgánica con una categoría especial, da lugar a que se planteen conflictos constitucionales por colisiones entre tipos de leyes, principalmente con respecto a las leyes ordinarias. Esto, requiere de un riguroso examen constitucional para encontrar las verdaderas competencias y los límites de cada tipo de ley, ya que la legislación orgánica podría entrar a petrificar materias de carácter ordinario o, por el contrario, la ley ordinaria podría invadir contenidos propios de ley orgánica.

“La regla que se deriva de la citada disposición [art. 151 C.P] sólo establece que toda norma legal que, por virtud de la Carta Política, deba sujetarse a una específica ley orgánica y no lo haga es inexequible no porque viole las disposiciones de la ley orgánica sino en razón de que viola el artículo 151 de la Constitución Política. En consecuencia, siempre que una ley ordinaria vulnere normas de naturaleza orgánica, a las cuales, por virtud de la Constitución, deba sujetarse, quebranta el Estatuto Superior.”[18]

De lo anterior se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador. Contrario sensu, cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarreen, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples.

La Sentencia C-077 de 2012[19], indicó que en las leyes orgánicas referentes al ordenamiento territorial se señalan las reglas para la formación de entidades territoriales cuyo proceso corresponde al legislador. Esto, debido a que la conformación de entidades territoriales se debe realizar por normas legales especiales -orgánicas-, que establezcan las bases y condiciones y no puedan ser modificadas casuísticamente, so pena de vulnerar el artículo 151 Superior:

“...la vulneración de normas legales orgánicas por normas legales ordinarias que se rigen por ellas, constituye una violación del mandato constitucional que consagra la sujeción de la legislación ordinaria a la legislación orgánica en los contenidos correspondientes. Por ello, la violación de la reserva de ley orgánica por la ley ordinaria, es una vulneración del artículo 151 de la Constitución Política”.

En cuanto a la creación de distritos como entidades territoriales, se observa que en la actualidad estas entidades territoriales han surgido de dos maneras: i) voluntad directa del Constituyente de 1991 o; ii) por acto legislativo. La Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, si bien incluyó a los distritos en los esquemas asociativos territoriales (art. 10), reguló las asociaciones entre distritos (art. 13) y asignó competencias normativas distritales (art. 29.3), no estableció las bases y condiciones para la existencia, modificación, fusión o eliminación de los distritos.

La Corte ha precisado que el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los

distritos corresponde al Legislador mediante ley, salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello, “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 (...)

...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 reformas”[20].

En conclusión, las leyes orgánicas contienen unas características específicas que las diferencian de otro tipo de leyes, de acuerdo con el criterio material y formal que se ha sido acogido para identificar este tipo de leyes. Debido a que sujetan el ejercicio de la actividad legislativa y a las competencias y formalidades especiales que regulan, es factible que entren en conflicto con otro tipo de leyes.

4. Características de la Ley 1617 de 2013

Finalidad y propósito del legislador

La Ley 1617 de 2013 “por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, fue presentada por el entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras y tramitada inicialmente bajo el proyecto de ley número 147 de 2011, teniendo origen en la Cámara de Representantes. Desde su exposición de motivos, se observa el propósito de “luchar contra el excesivo centralismo presente en el régimen constitucional anterior y priorizar la autonomía política, administrativa y financiera de las entidades territoriales”.

Se indica que los distritos fueron creados como entidades territoriales diferentes de los municipios, en esa medida la ley “tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político y

administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria, fronteriza, etc.”[21].

El artículo 1º de la Ley 1617 de 2013, estableció como objeto de la ley, conformar el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos; “dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”.

Señala la exposición de motivos, que las disposiciones contenidas en la Ley 768 de 2002, “resultan insuficientes” para los distritos como entidades territoriales, pues “no se desarrollan temas relevantes como los relativos a la creación de distritos, solución de diferendos limítrofes y en general aspectos dirigidos a fortalecer las características que diferencian a los distritos de la entidad territorial municipal”[22].

Aduce que la creación de la entidad territorial distrital y todas sus vicisitudes dependen exclusivamente del Congreso de la República, quien de conformidad con el artículo 150, numeral 4º de la Constitución, le corresponde mediante ley, establecer las bases y condiciones de existencia de los distritos y otras entidades territoriales. Como antecedente del proyecto y motivación, se resalta que como a la fecha no existe una legislación orgánica que fije las bases y condiciones de los distritos, los existentes han surgido constitucionalmente, “...sin que actualmente exista en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales bases y condiciones, vacío que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo”[23]-negrita fuera de texto-.

El propósito del nuevo régimen distrital pretende entonces fortalecer las entidades territoriales, robustecer la descentralización y mejorar su gestión a través de una legislación específica. En el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, se cita el precedente constitucional, según el cual “el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, debe consistir en una ley regida por otra norma legal de naturaleza orgánica; corresponde a la normatividad orgánica establecer las bases y

condiciones de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales”[24].

Contenido de las normas acusadas

El artículo 8º demandado contiene las condiciones para la creación de los nuevos distritos como entidades territoriales. Condiciona para que otra ley decrete la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

- i) Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo;
- ii) Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente; y
- iii) Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

En el párrafo se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

El artículo 9º establece una competencia para las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, sobre la determinación o modificación de límites distritales distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio.

Por su parte, el artículo 18 establece que para modificar los límites de los distritos, se deberán cumplir los siguientes requisitos y condiciones:

- i) El respectivo proyecto de ley podrá ser presentado a iniciativa del Gobierno

Nacional o de los miembros del Congreso de la República. Sin embargo, el Gobierno Nacional estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio que pretenda segregarse.

ii) Si no existiera una consulta popular el Gobierno Nacional deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.

iii) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizará en la respectiva zona de conflicto departamental o distrital una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto se presentan problemas de identidad territorial, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento de áreas territoriales.

El párrafo indica que tanto la consulta popular como el estudio a que se refieren los numerales segundo y tercero, respectivamente, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley.

Votaciones para su aprobación

Primer debate:

Como se anotó previamente, el debate legislativo de las normas demandadas inició en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En Acta de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes número 28 del 21 de marzo de 2012 se anunció el proyecto de ley 147 de 2011 Cámara, para que fuese discutido y votado en la próxima sesión[25].

Al establecerse quorum deliberatorio con el registro de 35 Representantes a la Cámara, es decir, todos los integrantes de dicho cuerpo legislativo, el Presidente de la célula congresional puso en consideración la ponencia para primer debate. Acto seguido, el Secretario informó su aprobación, teniendo en cuenta la votación exigida para el trámite de proyectos de ley de carácter orgánico:

“Presidente: En consideración la ponencia leída con las aclaraciones, constancias y explicaciones hechas por los honorables ponentes, y coordinadores, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada.

Secretario: Ha sido aprobada señora Presidenta, la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate, por unanimidad; Presidenta, además con los votos exigidos para el trámite de los proyectos de ley de carácter orgánico, por cuanto creo que la mayor parte de las normas que están contenidas en este proyecto tienen ese carácter Presidenta”[26] –negrilla fuera de texto

Más adelante, sometió a votación en bloque los artículos del proyecto y preguntó si así lo aprobaban los Honorables Representantes. El Secretario de la Comisión indicó: Ha sido aprobado por unanimidad, el bloque de artículos con excepción del artículo 39, y 40, y un artículo nuevo, fue votado el bloque de artículos, cuatro artículos nuevos, dos del doctor Pedrito Pereira, uno del doctor Salamanca y uno del doctor Deluque, y exceptuamos el artículo 39, y el 40[27].

Segundo debate:

El 3 de mayo de 2012, mediante Acta de Plenaria número 121 de la Plenaria de la Cámara se anunció el proyecto de ley 147 de 2011 Cámara, para que fuese discutido y votado en la próxima sesión[28].

En la siguiente sesión celebrada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se registraron para sesionar 157 Representantes a la Cámara de los 166 integrantes. Se observa de dicha sesión, que los artículos 8° y 9° demandados contenían proposiciones y fueron aprobados por unanimidad,

“Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Señor secretario, ¿termino usted de leer las proposiciones que tenían modificaciones?.

Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Todas, salvo que quedaría pendiente para votar por separado el artículo 105. Entonces señor Presidente, puede usted someter a votación los artículos con las proposiciones explicadas y leídas por la secretaría, de acuerdo a la relación que se hizo de todos los artículos con proposiciones y dejando a salvo el artículo 105, que se votara por separado.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Honorables Representantes, están en consideración los artículos con las proposiciones que ha leído y explicado el señor secretario de la Cámara, anuncio que se va cerrar la discusión, está cerrada, aprueban los honorables Representantes los artículos y proposiciones presentadas por el secretario.

Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Los artículos y las proposiciones, aprobados por unanimidad señor Presidente, queda pendiente el artículo 105 y el título señor Presidente”.

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Entonces, los artículos que se van a votar en bloque son el 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 26, 28, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, perdón 39 y 40 quedan excluidos porque estaban en el bloque 37; 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, y 112 para un total de 81 artículos, haciendo claridad que quedan excluidos los artículos 39 y 40 de este bloque, señor Presidente, puede abrir la discusión y votación de los artículos leídos.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Honorables Representantes, oyeron ustedes el número de artículos que no tienen ninguna modificación en este Proyecto de Ley. Está abierta la discusión, anuncio que se va a cerrar, se cierra la discusión, aprueban los artículos leídos señores Representantes.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Se aprueba por unanimidad señor Presidente[29].

Al momento de discutir las proposiciones que tenían el aval de los ponentes y en algunos casos eran de su propia autoría, se resalta la intervención del Representante a la Cámara Hugo Orlando Velásquez Jaramillo quien, antes de la votación, exteriorizó ante la Plenaria de la Cámara el tipo de ley en discusión: “Gracias Presidente, yo le quiero llamar la atención a la Corporación sobre este tema, tengo entendido y el señor secretario podrá refrendarlo,

que estamos discutiendo y aprobando una Ley Orgánica”[30]-negrita fuera de texto-.

Asimismo, este Representante a la Cámara solicitó la votación pública y nominal, advirtiendo que por violación de la unidad de materia la Corte Constitucional podría declarar su inexequibilidad. Dicha proposición fue retirada por él mismo según constancia del Secretario General de la Cámara de Representantes, “dejando constancia que el doctor Velásquez retiró la propuesta de votación nominal previamente señor Presidente”[31].

Tercer debate:

En acta número 28 de la Comisión Primera del Senado de la República de fecha 27 de noviembre de 2012 se anunció el proyecto de ley 147 de 2011 Cámara / 240 de 2012 Senado, para que fuese discutido y votado en la siguiente sesión[32].

El tercer debate fue sometido a consideración y votación de la Comisión Primera del Senado[33], integrada por 19 Senadores. Se evidencia que en dicha sesión fue aprobada por 11 votos la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia y el articulado contenido en el pliego de modificaciones, exteriorizando “la votación requerida por la Constitución y la ley para el trámite de leyes orgánicas”:

“Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al título del proyecto contenido en el pliego de modificaciones:

¿Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales¿.

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley?, cerrada su discusión se abre la votación nominal e indica a la Secretaría llamar a lista:

SÍ

NO

Benedetti Villaneda Armando

X

Cristo Bustos Juan Fernando

X

Cuéllar Bastidas Parmenio

X

Enríquez Maya Eduardo

Enríquez Rosero Manuel

X

Galán Pachón Juan Manuel

X

Hurtado Angulo Hemel

X

Londoño Ulloa Jorge Eduardo

X

Soto Jaramillo Carlos Enrique

X

Vega Quiroz Doris Clemencia

X

Vélez Uribe Juan Carlos

X

TOTAL

11

0

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total de votos: 11

Por el Sí: 11

Por el No: 00

En consecuencia, ha sido aprobado el título y la pregunta del Proyecto de ley número 240 de 2012 Senado, 147 de 2012 Cámara con la votación requerida por la Constitución y la ley para el trámite de Proyectos Orgánicos”[34] –subrayado fuera de texto-.

Llama la atención de este debate, que al momento de someterse a votación la proposición número 75, que pretendía eliminar los artículos 80, 82, 83, 84 y 85 del proyecto, se alcanzaron 9 votos en la Comisión, motivo por el cual, el Secretario advirtió lo siguiente:

“Señora Presidenta. La proposición no ha sido aprobada, debido a que al ser una Ley Orgánica necesita diez votos afirmativos y ha tenido el siguiente resultado: Por el Sí nueve (9), por el No dos (2).

Conforme al Reglamento debe someter a consideración esos artículos que son los números 80, 82, 83, 84 y 85” -negrilla fuera de texto-.

Cuarto debate:

Finalmente, en acta número 37 de la sesión ordinaria llevada a cabo el día lunes 10 de diciembre 2012 en la Plenaria del Senado se anunció el proyecto de ley 240 de 2012 Senado, para que fuere discutido y votado en la próxima sesión[35].

En la próxima sesión celebrada el día martes 11 de diciembre de 2012, se verifica en el Acta número 38 que se registraron 94 Honorables Senadores de los 102 que componen el total. La Presidencia del Senado de la República dio lectura a la ponencia y puso en consideración el proyecto de ley 240 de 2012 Senado, 147 de 2011 Cámara, por la cual se expide el régimen para los distritos especiales.

“La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 240 de 2012 Senado, 147 de 2011 Cámara, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Y estos le imparten su aprobación”[36].

Se resalta que en este debate antes de efectuarse la votación, el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo solicitó votación pública y nominal para continuar votando de la misma forma que se venía haciendo con proyectos anteriores. No obstante, la Presidencia informó que “retira el Senador Soto su proposición, sobre el articulado de votar nominalmente”[37].

En suma, del recuento legislativo que dio lugar a la Ley 1617 de 2013, es posible concluir que las normas demandadas fueron aprobadas por la unanimidad de los congresistas registrados en la Comisión Primera de la Cámara, Plenaria de la Cámara y Plenaria del Senado, salvo en la Comisión Primera del Senado que se optó por la aprobación nominal y pública de 11 Honorables Senadores. Se aprecia que en los cuatro debates legislativos se surtió una votación de mayoría absoluta.

Comisión Primera de la Cámara [38]

Plenaria de la Cámara

Comisión Primera del Senado

Plenaria del Senado[39]

Aprobado por unanimidad.

Aprobado por unanimidad.

11 votos por el sí.

Aprobado por unanimidad.

5. Análisis concreto de los cargos

El ciudadano Germán Alberto Sánchez Arregoces, en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, demandó los artículos 8º, 9º y 18 de la Ley 1617 de 2013, al considerar que mediante una ley ordinaria no es admisible aprobar contenidos normativos que la Constitución Política ha reservado a leyes orgánicas, en consecuencia, el trámite legislativo dado a las disposiciones demandadas acarrea un vicio de competencia del legislador.

Señala que la Ley 1617 de 2013 fue expedida irregularmente, sin una ley orgánica previa

que fijara las bases y condiciones que permitan al legislador ordinario crear distritos. Adicionalmente, indica que fue aprobada sin las mayorías requeridas y violando la votación nominal y pública. En consecuencia, estima vulnerados los artículos 150-4 y 151 de la Constitución Política.

a. Establecer las bases y condiciones para crear los distritos, fijar y/o modificar los límites distritales son materias propias del legislador orgánico territorial

Los artículos demandados hacen referencia a los requisitos para que otra ley decrete la formación de nuevos distritos (art. 8); la competencia para que las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, determinen o modifiquen los límites de los distritos, exceptuando al Distrito Capital de Bogotá y solucionen los conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio (art. 9) y; las condiciones para modificar los límites de los distritos (art. 18).

Se observa que todas las anteriores materias, implican una interrelación directa con la división general del territorio nacional permitiendo la formación legislativa de los distritos. Para la Sala Plena, las normas acusadas permiten, una vez cumplidos ciertos requisitos, el funcionamiento y la operación de los distritos como entidades territoriales autónomas, diferenciables de los municipios.

En ese sentido, los contenidos normativos demandados cumplen con la característica que es esencial de las leyes orgánicas por cuanto condicionan, auto limitan y sujetan el ejercicio de la facultad legislativa ordinaria, en materia de creación de los distritos (art. 8º), fijación y modificación de límites (art. 9º) y modificación de límites (art. 18).

El artículo 150-4 de la Constitución Política señala como una de las funciones del Congreso de la República, la de definir la división general del territorio, para lo cual le es permitido “fijar las bases y condiciones para crear, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias” (art. 150-4 C.P.). Si bien, la norma no indica expresamente que deba ser tramitada por ley orgánica, en aplicación de los precedentes constitucionales[40], esta disposición se ha interpretado por la Corte con un criterio sistemático y finalista, para catalogarla como una norma que hace parte de la legislación orgánica territorial, entendiendo que esas ‘bases y condiciones’ determinan la estructura y

organización de las entidades territoriales, así como sus competencias normativas.

En efecto, el artículo 8º demandado –eje fundamental del régimen distrital- claramente establece tres bases y condiciones para la existencia y formación de nuevos distritos como entidades territoriales. Este contenido normativo establece la base para conformar el Régimen o Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos y que esta entidad territorial cuente con facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.

Por su parte, el artículo 9º asigna una competencia normativa a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que sean éstas las que determinen o modifiquen los límites de los distritos, con excepción del Distrito Capital de Bogotá; así como la solución de conflictos limítrofes entre entidades territoriales. El artículo 9º de la Ley 1617 de 2013, también constituye una disposición de la legislación orgánica territorial al asignar una competencia normativa en cabeza de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con la finalidad de que sean estas Comisiones las que determinen o modifiquen los límites de todos los distritos. También establece competencia para que solucionen conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio, lo cual implica una potestad de carácter orgánico que permitiría eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales –municipios y distritos- en el momento de dirimir cada diferendo limítrofe.

Finalmente, el artículo 18 demandado establece expresamente los requisitos y condiciones para modificar los límites de los distritos:

En suma, se aprecia que los contenidos normativos de las normas acusadas son propios de una ley orgánica, por cuanto condicionan la expedición de posteriores leyes sobre la materia. Los artículos 8º y 18 demandados, establecen las bases y condiciones para crear y modificar los límites de los nuevos distritos (art. 150-4 C.P.) y el artículo 9º asigna una competencia normativa (art. 151 C.P.) para determinar o modificar los límites de los distritos, como entidades territoriales, así como para solucionar conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio.

Dentro del marco de lo que representa la legislación territorial para la unidad nacional, la garantía institucional de la autonomía territorial y los derechos de las entidades territoriales[41], es razonable que un asunto nuclear en el ordenamiento territorial, tenga un marco legislativo estable y riguroso que limite la actividad legislativa ordinaria y la regla de mayoría simple para evitar que sea cambiado caprichosamente.

Mediante el principio fundamental de descentralización[42] y la autonomía de los entes territoriales, precisamente se les otorga a las entidades territoriales, en este caso a los distritos, la competencia de dirigir y auto administrar sus actividades e intereses con un mayor grado de independencia y responsabilidad, en aras de cumplir eficazmente con los fines esenciales del Estado.

En este orden, le asiste razón al demandante, ya que se claramente las disposiciones demandadas lo que pretenden es fijar el régimen jurídico básico que permita el funcionamiento de los distritos, establecidos como entidad territorial en el artículo 286 de la Constitución Política. Salta a la vista, que los artículos demandados lo que hacen es regular la existencia de los entes distritales y asignar un cúmulo de competencias normativas a estos para que en la práctica puedan operar autónomamente.

Para la Sala Plena, los artículos 8º y 18 de la Ley 1617 de 2013 sí fijan las bases y condiciones (art. 150, núm. 4º C.P.) a las cuales debe sujetarse el Legislador ordinario para crear los nuevos distritos o modificar los límites de los mismos; el artículo 9º asigna una competencia normativa que faculta para crear, modificar, fusionar o eliminar límites de entidades territoriales. En tal virtud, concluye que dichas disposiciones demandadas forman parte de la legislación orgánica territorial, al determinar la existencia y formación de los distritos y preestablecer los parámetros para el ejercicio y la demarcación de entidades territoriales.

En esta oportunidad, el Tribunal Constitucional reitera que la creación, modificación, fusión y eliminación de los distritos, se encuentra sometida a una ley de naturaleza orgánica emanada del Congreso de la República, en virtud del artículo 150, numeral 4º de la Constitución Política, la cual debe definir los bases y condiciones para que otras leyes ordinarias puedan crear, modificar, fusionar o eliminar distritos. A la fecha, ante el vacío normativo de esta ley orgánica superior, los distritos existentes surgieron mediante acto

constituyente o legislativo.

En consecuencia, con respaldo en los artículos 150 numeral 4º y 151 constitucionales, para la Corte existe un criterio rector en materia de legislación orgánica territorial, consistente en que corresponde al legislador orgánico la definición de atribuciones y competencias respecto de las entidades territoriales.

b. Las normas demandadas fueron expedidas de acuerdo al procedimiento legislativo orgánico

Ahora bien, una vez resuelto el primer problema jurídico, al establecerse que las normas acusadas sí contienen materias propias de reserva de ley orgánica, de acuerdo con su contenido material en el ordenamiento territorial, procede la Sala a determinar si los artículos 8º, 9º y 18 de la Ley 1617 de 2013, fueron aprobados mediante el trámite legislativo propio de las leyes orgánicas.

Para solucionar este problema jurídico, la Sala precisará los criterios y rasgos especiales que ha destacado la jurisprudencia de la Corte[43] para identificar si nos hallamos ante una ley de carácter orgánico, los cuales de no cumplirse en su totalidad provocan la inconstitucionalidad de las normas.

En el caso concreto, se verificaron de la siguiente manera:

1. Fin de la ley: El artículo 151 constitucional señala que a las leyes orgánicas se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa. Con relación a las normas demandadas, se aprecia que el legislador quiso regular una materia específica: expedir el régimen para los distritos especiales. Al establecerse en las normas demandadas, una serie de requisitos y condiciones para crear los distritos y modificar sus límites, se condiciona el posterior ejercicio de la actividad legislativa ordinaria. Los artículos 8, 9 y 18 de la ley 1617 de 2013 organizan e integran ordenamiento territorial y, además, asignan una competencia normativa sobre la determinación y modificación de límites de los distritos, con excepción al Distrito Capital.

2. Contenido o aspecto material: En el acápite anterior se examinaron los contenidos normativos de las normas acusadas y se concluyó que sí tienen el aspecto material de una

ley orgánica, de conformidad con los artículos 150.4 y 151 de la Carta Política, en la medida que prescriben una posición estructural, organizadora y funcional en la división general del territorio nacional y su ordenamiento territorial.

3. Votación mínima aprobatoria: El tercer requisito, comporta la exigencia de un umbral especial para la aprobación de un proyecto de ley orgánica, consistente en la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (C.P., artículo 151). Esta aprobación especial pretende “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa”[44].

Se observa que durante el trámite legislativo de los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013, se surtió el trámite dispuesto por el artículo 151 de la Constitución para la aprobación de leyes de naturaleza orgánica, habida cuenta que en los cuatro debates legislativos las normas fueron aprobadas por la mayoría de los integrantes de cada una de las células legislativas.

Es verificable mediante el estudio de las diferentes Gacetas del Congreso correspondientes al proyecto de ley 147 Cámara / 240 Senado que fue aprobado en: i) la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por 35 miembros, es decir, la totalidad de sus integrantes; ii) la Plenaria de la Cámara de Representantes por 157 Honorables Representantes de los 166 que componen esta Cámara; iii) en la Comisión Primera del Senado por 11 de sus 19 integrantes y; iv) en la Plenaria del Senado de la República por 94 Senadores de los 102 que componen su totalidad.

Se precisa que la votación nominal y pública aunque es la regla general, no es un imperativo constitucional en todos los casos, pues se delegó en el legislador el señalamiento de los casos exceptivos en los cuales dicha votación no tendría ocurrencia[45]. En este asunto, la excepción a la votación pública y nominal, ocurre con ocasión del principio de celeridad de los procedimientos legislativos, establecido en el numeral 16 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992[46].

4. Propósito del legislador: En este punto, se evidencia que durante el trámite legislativo, la voluntad del legislador fue clara, expresa e inequívoca para aprobar una ley de naturaleza orgánica.

Desde la misma exposición de motivos, se citaron extractos de la Sentencia C-313 de 2009, para fundamentar que la competencia del Congreso, en virtud del artículo 150.4 de la Constitución, consiste en establecer las bases y condiciones para la existencia de los distritos. Se indicó que a la fecha no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una normatividad orgánica que predetermine tales bases y condiciones, vacío que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, tal como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas. Por lo anterior, se expuso la necesidad de hacer una ley con fundamento en el artículo 150, numeral 4º de la Constitución que, según la jurisprudencia constitucional, hace referencia a leyes de tipo orgánico:

“...la creación de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes 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; así las cosas, corresponde a la ley establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales sin que actualmente exista 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 reformas”[47]

Además, en el primer[48] y tercer debate[49] los Secretarios de las Comisiones Primera, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, dejaron constancia expresa acerca de que había sido aprobado el proyecto de ley 147 de 2011 Cámara / 240 de 2012 Senado, con las mayorías requeridas para el trámite de proyectos de ley de carácter orgánico. Adicionalmente, en segundo debate realizado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se registró la intervención del Representante a la Cámara Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, quien aludió expresamente a la naturaleza orgánica del proyecto de ley sometido a discusión.

Todo lo anterior significa que existió suficiente transparencia en el curso del debate democrático y que se permitieron los espacios de control político correspondientes. Se resalta que el Secretario General del Senado de la República, Gregorio Eljach, certificó a la Corporación mediante escrito de 13 de abril de 2015, que el trámite surtido para aprobar la ley 1617 de 2013 fue el de una ley orgánica.

En definitiva, para la Sala es inequívoco que el propósito del Legislador al tramitar los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013 fue el de establecer una legislación orgánica, inexistente a la fecha, que permitiera la posterior creación de un régimen jurídico básico para los distritos especiales, toda vez que hasta la expedición de este Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos, el acto de creación distrital tuvo lugar mediante acto legislativo o constituyente.

6. Síntesis

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, se demandó la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 8º, 9º y 18 de la Ley 1617 de 2013, alegando que su contenido normativo hace parte de la legislación orgánica territorial por cuanto establece las bases y condiciones para crear, modificar, fusionar y eliminar los distritos especiales. En esa medida, se indicó que el legislador ordinario invadió el ámbito competencial del legislador orgánico (artículo 150-4 C.P), desconociendo el trámite previsto en el artículo 151 constitucional.

La Corte Constitucional para resolver los cargos planteados en la demanda, determinó que las normas acusadas:

1. Configuran un contenido material de ley orgánica, toda vez que fijan las bases y condiciones para crear y modificar los distritos y los límites de entidades territoriales. En ese orden, hacen parte de la legislación orgánica por cuanto establecen, por primera vez en Colombia, el régimen de creación de los distritos especiales, y fijación y modificación de límites distritales, profundizando en la garantía del principio de autonomía territorial;
2. En el trámite legislativo que surtió su aprobación no se vulneran los artículos 150-4 y 151 de la Constitución Política, debido a que las disposiciones acusadas fueron aprobadas mediante el procedimiento de leyes orgánicas, el cual exige el cumplimiento de cuatro condiciones jurisprudenciales[50], verificables en este caso concreto de la siguiente manera: a) finalidad en la ley al expedir un estatuto especial para los distritos que sujeta el posterior ejercicio de la actividad legislativa ordinaria en esta materia; b) contenidos propios de ley orgánica, al fijarse en los artículos acusados las bases y condiciones para la existencia y modificación de los distritos, y asignarse competencia normativa en asuntos relacionados con una entidad territorial; c) aprobación por la mayoría absoluta exigida por

la Constitución Política para la aprobación de leyes de naturaleza orgánica y; d) un propósito claro, expreso e inequívoco reflejado en la exposición de motivos del proyecto de ley, así como en tres de los debates legislativos, adelantados en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en la Comisión Primera del Senado de la República, para aprobar una ley de naturaleza orgánica.

VII. 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:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados, los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Com salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-494/15

REQUISITOS PARA CREACION Y DELIMITACION DE DISTRITOS ESPECIALES-Discrepancia respecto de trámite de ley ordinaria y ley orgánica (Salvamento de voto)

RESERVA DE LEY ORGANICA-Alcance (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-10562

Demanda de constitucionalidad contra los

artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013.

Magistrado Ponente:

ALERTO ROJAS RÍOS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento brevemente las razones que me conducen a salvar el voto en la sentencia de la referencia, proferida por la Sala Plena, el 5 de agosto de 2015.

En la sentencia C-494 de 2015, esta Corporación analizó una demanda contra los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013, que regulan la creación eliminación y modificación de los distritos. El actor sostenía que las normas hacen parte de una ley ordinaria, sin embargo, a su juicio, se les debió dar trámite de ley orgánica. En consecuencia, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable los artículos demandados, por violación de la reserva de ley orgánica.

Para resolver el problema jurídico presentado por el actor, la sentencia analizó dos asuntos: i) si el contenido material de los artículos demandados correspondía a aquellos temas que deben ser regulados a través de una ley orgánica; y ii) de ser afirmativa la respuesta anterior, si el trámite dado en el Congreso a tales normas cumplía con los requisitos de aprobación de una ley orgánica.

En relación con el primer punto, la sentencia concluyó que los artículos atacados tienen relación directa con la división general del territorio, por lo tanto, hacen parte de las materias que deben ser reguladas en una ley orgánica.

En el segundo punto, determinó que las normas fueron aprobadas por la mayoría absoluta del Congreso, requerida para adoptar una disposición jurídica propia de una ley orgánica. Además, tuvo en cuenta que, en el debate legislativo, varios parlamentarios se pronunciaron para afirmar que estaban aprobando una ley de las indicadas en el artículo 151 de la Constitución.

En mi criterio, la reserva de ley orgánica para ciertas materias, implica que en el trámite

legislativo exista pleno convencimiento de que se aprueba este tipo de norma, y no una ley ordinaria, estatutaria, o de otra naturaleza. Esta Corporación ha manifestado que “en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”[51]. En ese sentido, estimo que, el hecho de que algunos parlamentarios se hayan preguntado si la ley debatida era ley orgánica, no es suficiente para considerar que las normas tuvieron el trámite exigido por la Constitución y avalar la exequibilidad de los artículos. Máxime, cuando en la certificación del Secretario del Senado se consignó que se había tramitado una ley ordinaria.

Finalmente, estimo que, si se tiene en cuenta que las leyes orgánicas constituyen reglas que condicionan la validez de otras leyes, éstas deben ser adoptadas por el Congreso con total certeza del peso jurídico que se les otorga, y no puede la Corte concederles tal categoría, en oposición a lo certificado por la secretaría del órgano legislativo.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-494/15

NORMAS SOBRE CREACION, FIJACION Y MODIFICACION DE LIMITES DE DISTRITOS ESPECIALES-Proceso de formación no se ajustó a lo previsto para las leyes orgánicas por lo que ha debido declararse su inexequibilidad (Salvamento de voto)

CREACION, FIJACION Y MODIFICACION DE LIMITES DE DISTRITOS ESPECIALES-Normas fueron debatidas y aprobadas por mayoría absoluta como si fuese una ley ordinaria (Salvamento de voto)

NORMAS SOBRE CREACION, FIJACION Y MODIFICACION DE LIMITES DE DISTRITOS ESPECIALES-Ni en título ni en objeto se alude de manera directa o indirecta, a una ley

orgánica (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales”.

Salvo mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-494 de 2014, aprobada por la Sala Plena en sesión del cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015), en la cual se decidió declarar exequibles, por los cargos examinados, los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013. Mi discrepancia se funda en las siguientes razones:

1. La sentencia en comento pretende resolver dos problemas jurídicos, a saber: (i) si crear distritos especiales y fijar o modificar sus límites son contenidos normativos propios de una ley orgánica, y (ii) de serlo, si su proceso de formación se ajustó a lo previsto para las leyes orgánicas. Comparto la primera respuesta que da la sentencia, en el sentido de afirmar que dichos contenidos son propios de una ley orgánica, pero me aparto de la segunda respuesta de la sentencia, pues, pese a ser aprobadas por la mayoría calificada prevista en el artículo 151 de la Constitución, el proceso de formación de estas normas no se ajustó a lo previsto para las leyes orgánicas.

2. En efecto, las disposiciones demandadas fueron debatidas y aprobadas como si fuesen parte de una ley ordinaria. Esta circunstancia no cambia porque su aprobación haya sido por mayoría absoluta, ya que así también puede aprobarse, en la práctica, cualquier otro tipo de ley, incluso las leyes ordinarias.

3. La mayoría, al analizar el proceso de formación de la Ley 1617 de 2013, considera que la voluntad del legislador fue clara, expresa e inequívoca en el sentido de aprobar una ley orgánica. Esta consideración se funda (i) en circunstancias posteriores a la formación de la ley, como es el caso de la certificación dada por el Secretario General del Senado de la República; (ii) en circunstancias esporádicas y aisladas, como la alusión expresa a la naturaleza orgánica del proyecto que hiciera el Representante a la Cámara Hugo Orlando Velásquez Jaramillo o en las constancias de los secretarios de las comisiones primeras de ambas cámaras; y (iii) en alusiones generales e indirectas, como las que se hacen en la exposición de motivos a la Sentencia C-313 de 2009 y al artículo 150.4 de la Constitución.

4. A partir de los anteriores fundamentos, se podría afirmar que el autor de la exposición de

motivos: el Ministro del Interior, tenía noticia de que se trataba de una ley orgánica; que uno de los congresistas: Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, también la tenía; que los secretarios de las comisiones primeras eran diligentes en hacer constar las mayorías; y que el Secretario General del Senado de la República hace apreciaciones luego de los hechos. Sin embargo, la mayoría no se refiere a elementos de juicio relevantes, contenidos en la propia ley, que pueden dar mejor noticia de su propósito. Me refiero a que ni en su título ni en su objeto (art. 1) se alude siquiera, de manera directa o indirecta, a una ley orgánica.

5. En este contexto, no es posible apreciar que en el Congreso de la República se tuviera conciencia de estar tramitando un proyecto de ley orgánica y, por ende, tampoco es posible apreciar que hubiese una voluntad clara al respecto. Al no haber esta conciencia y esta voluntad, la circunstancia episódica de que el proyecto haya sido aprobado por mayoría absoluta, no es suficiente para considerar que las normas demandadas se hayan ajustado en su proceso de formación a lo previsto para las leyes orgánicas. Por lo tanto, ha debido declararse su inexecutableidad.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

[1] Decreto 2067 de 1991. Artículo 6º. "...Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará..."

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 2014.

[3] Corte Constitucional. Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

[4] Ver, entre otras, las Sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

[5] Artículo 81 C.E.

[6] C-1042 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto.

[7] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[8] Alvaro Echeverry y otros. "Ponencia sobre la función legislativa". en Gaceta Constitucional. No 51, p 2.

[9] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[10] C-423 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

[11] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[12] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[13] Corte Constitucional, Sentencias C-600A de 1995 y C-077 de 2012.

[14] Corte Constitucional. Sentencia C-600A de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[15] Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Y continua la cita: "...en tales circunstancias, y teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admisible que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial". Ver Sentencia C-244 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[16] Corte Constitucional, Sentencia C- 432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[17] C-1042 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto: "En el tema de las leyes orgánicas, la aplicación del principio jerárquico implica afirmar que, en razón de su especial caracterización constitucional, aquélla ocupa un lugar superior a aquel de las leyes ordinarias. De allí que la ley ordinaria no podría entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley orgánica, por cuanto se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica ubicada en un plano superior".

[18] Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C- 1175 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

[19] M.P. Mauricio González Cuervo, "En suma, la temática de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) recae, principalmente, en: (i) la distribución de

competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y (ii) las reglas de formación de Entidades Territoriales cuyo proceso de constitución corresponde al Legislador. Se trata, en el primer caso, de que el poder que conforma el concepto de autonomía territorial se halle preservado en normas superiores a las meramente legales; y, en segundo término, que la conformación de entidades territoriales se regule por reglas legales especiales -orgánicas- que no puedan ser modificadas casuísticamente. Nótese que el proceso de formación de municipios -entidad territorial básica- no es, con razón, materia de la legislación orgánica territorial: ello se debe a que la creación de municipios corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanza -con arreglo a los requisitos legales establecidos en el código de régimen municipal- y no al Congreso de la República a través de ley; y para asegurar la sujeción de las ordenanzas a las leyes del régimen municipal, no es necesario que éstas ostenten la categoría orgánica que sí se requiere frente a las leyes de constitución de entidades territoriales”.

[20] Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

[21] Gaceta del Congreso No. 876, martes 22 de noviembre de 2011, páginas 17 y s.s.

[22] Ibídem

[23] Ibídem

[24] Gaceta del Congreso No. 901 de 2012.

[25] Ver Gaceta No. 268 de 2012

[26] Ibídem. Acta 29 de la Sesión Ordinaria de la Comisión Primera del 27 de marzo de 2012.

[27] Ibídem.

[29] Gaceta del Congreso No. 445 de 2012.

[30] Ibídem.

[31] Gaceta del Congreso 445 de 2012.

[32] Gaceta del Congreso 46 de 2013.

[33] Gaceta del Congreso 66 de 2013. Acta de Comisión 29 del 28 de Noviembre de 2012 Senado.

[34] Ibídem.

[35] Gaceta del Congreso 89 de 2013

[36] Gaceta del Congreso 90 de 2013.

[37] Ibídem.

[38] Acta Número 29 del 27 de marzo de 2012 El Secretario de la Comisión Primera de la Cámara indicó en el desarrollo del debate lo siguiente: “Ha sido aprobado el título con la mayoría exigida en la Constitución y la ley, para los proyectos de naturaleza orgánica”.

[39] El Secretario General del Senado de la República, Gregorio Eljach, certificó por escrito a la Corporación mediante escrito de 13 de abril de 2015 que el trámite surtido para aprobar la ley 1617 de 2013 fue el de ley orgánica.

[40] C-313 de 2009 y C-600A de 1995.

[41] “...el principio de autonomía territorial se manifiesta, entre otros contenidos, en que las entidades territoriales –municipios [y distritos] incluidos- gocen de autonomía para la gestión de sus propios intereses, lo que implica gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales –artículo 287 de la Constitución-. Aunque las entidades territoriales ejercen competencias que se consideran propias, será la ley la encargada de determinar la distribución de dichas competencias entre la Nación y las mencionadas entidades –artículo 288 de la Constitución-“. Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

[42] “Constitución Política. Título I De Los Principios Fundamentales, Artículo 1º: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,

fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

[43] Corte Constitucional. Sentencias C-1246 de 2001, C-540 de 2001, C-289 de 2014, C-052 de 2015, entre otras.

[44] Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[45] Corte Constitucional. Sentencia C-1017 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[46] “(...) Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3° de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: (...)

16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. (...)”.

[47] Gaceta del Congreso No. 876 de 2011, exposición de motivos, página 18.

[48] Gaceta del Congreso No. 268 de 2012.

[49] Gaceta del Congreso No. 66 de 2013.

[50] Corte Constitucional. Sentencias C-1246 de 2001, C-540 de 2001, C-289 de 2014, C-052 de 2015, entre otras.

[51] Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también, sentencias C-1246 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, y C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.