

Sentencia C-505/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6590

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 715 de 2001

Actor: Ramón Esteban Laborde Rubio

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Rodrigo Escobar Gil, -quien la preside- Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere esta sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ramón Esteban Laborde Rubio Morales demandó la inconstitucionalidad del artículo 98 de la Ley 715 de 2001 por considerar que el mismo es violatorio de los artículos 1º, 2º, 13, 40, 1, 243, 286, 287, 288, 311, 316 y 330 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado, y se subraya y resalta el aparte demandado.

Artículo 98. Corregimientos departamentales. La población de los corregimientos departamentales existentes a la expedición de la presente ley en los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, que no estén dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, se tendrá en cuenta en los cálculos correspondientes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos para estos corregimientos serán administrados por los departamentos, quienes serán los responsables por la prestación de los servicios.

III. LA DEMANDA

El demandante señala que en Sentencia C-141 de 2001 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 21 del Decreto 2274 de agosto de 2001, artículo que autorizaba a los departamentos de Amazonas, Vaupés, y Guainía para ejercer sus competencias a través de los corregimientos departamentales. No obstante, la declaración de inexecutable no tuvo efectos inmediatos, sino que la Corte otorgó un plazo de dos legislaturas al Congreso para que produjera la normativa correspondiente, vencido el cual la disposición debía retirarse del

ordenamiento jurídico.

A su juicio, el artículo demandado reproduce el contenido normativo de la disposición declarada inexecutable, pues mantiene la posibilidad de que existan porciones de territorio distintas a las señaladas por la Constitución, a través de las cuales los departamentos ejercen sus competencias y a cuyos habitantes se niega la posibilidad de elegir autoridades locales. Sostiene que el 20 de julio de 2002 se hizo efectiva la declaración de inexecutable de la norma.

No obstante, indica que cuando la norma fue aprobada por el Congreso, ya se tenía certeza sobre la decisión de la Corte Constitucional, razón por la cual resulta inconstitucional que la disposición acusada hubiera i) permitido la existencia de porciones de territorio sustraídas del régimen de la administración territorial; ii) privado a sus habitantes de elegir autoridades locales, y iii) asignar a los departamentos la competencia de manejo de dichas unidades territoriales.

Considera que aquella medida es contraria al régimen territorial del Estado colombiano y al esquema de descentralización y desconcentración previsto en los artículos 1º, 2º, 13, 40-1, 40-2, 286, 287, 288, 311, 316 y 330.

a. Vulnera los artículos 311 y 330 de la Carta, ya que no constituye una unidad territorial de las establecidas por el constituyente-.

b. Vulnera los artículos 1º, 2º, 13, 40-1, 40-2, 316 y 330 superiores, porque afecta el derecho de participación de los habitantes de dichos territorios respecto del ejercicio de sus derechos democráticos.

c. Afecta los artículos 286, 287 y 288 de la Constitución porque vacía de contenido el principio de autonomía local al entregarle el manejo de los territorios afectados a una autoridad de orden zonal, como es el departamento, sin que exista la debida concurrencia con otras entidades del nivel local.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación de la referencia, dentro de la oportunidad procesal pertinente, intervino en el proceso para pedir a la Corte que conserve en el ordenamiento la disposición acusada.

A su juicio, luego de considerar el contenido de la declaración de inexecutable de la norma, la alternativa que debía operar era la declaratoria de inconstitucionalidad diferida, por cuanto el legislador cuenta con múltiples posibilidades para regular el tema. No obstante -dice- de la revisión de la legislación pertinente no se observa que el legislador haya regulado la materia dentro del plazo conferido por la Corte, lo cual deriva en la inconstitucionalidad de la medida.

Con todo -agrega-, la disposición acusada no se refiere a los corregimientos departamentales como institución, no se ocupa de sus autoridades o funcionamiento, ni de su territorio, sino que se limita a extender a los pobladores de dichos territorios los beneficios del sistema general de participaciones, determinando que los recursos que les corresponden serán transferidos a los departamentos y que estos serán los responsables por la prestación de los servicios.

A su juicio, la discusión en este caso no se puede extender hasta la problemática de si es posible que el departamento administre o canalice recursos de los municipios, pues en otros casos de la Ley 715 como en el de la educación, tal procedimiento es viable.

Sin embargo, la demanda no se dirige a cuestionar el texto de la norma acusada, sino la perpetuación de los corregimientos departamentales, por lo que el estudio debe limitarse al texto del artículo 98. A su juicio, los efectos de retirar la norma del ordenamiento serían más perjudiciales que los dejarla vigente, pues ello dejaría en la desprotección a los habitantes de dichos territorios.

Por ello, considera que la norma debe mantenerse, pero condicionada a que la población que no esté adscrita a un municipio o a un distrito sea tenida en cuenta para la distribución de los recursos del sistema general de participaciones y que los servicios que requieran serán prestados por el departamento.

2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Por fuera del término procesal previsto, intervino en el proceso el doctor Andrés Montealegre Sarasti, en representación del Departamento Nacional de Planeación, con el fin de solicitar la declaración de exequibilidad de la norma en comento.

El interviniente precisa que el fin de la norma no es la creación de una nueva entidad territorial, o la perpetuación de la que fue declarada inexecutable por la Corte, sino que su objetivo tiene que ver con el cálculo poblacional para efectos de la distribución de los recursos según el Sistema General de Participaciones.

En efecto, dice que dicho sistema, creado por el Acto Legislativo 01 de 2001, fue regulado por la Ley 715 de 2001. Precisa que uno de los componentes del sistema está dedicado a asignaciones especiales y que en este rubro se encuentran los anteriores corregimientos departamentales. Así pues, la finalidad de la norma es permitir que la población de dichos territorios cuente con una asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones. Por ello, dice el DNP, de declararse la inexecutable de la disposición, las personas que habitan dichos territorios quedarían sin asignación de recursos. Reitera que la disposición acusada no crea una nueva entidad territorial, sino que persigue proteger a la población de esos territorios cuya regulación desapareció por virtud de la providencia de la Corte Constitucional.

Aclara que la norma acusada, en tanto que no crea una nueva entidad territorial, porque para ello se requeriría cumplir con los requisitos señalados en la Ley, no le asigna a los corregimientos departamentales las funciones del municipio. Llama la atención sobre el hecho de que no siendo los corregimientos departamentales entidades territoriales, no podría

el actor hablar de autonomía de dicha unidad administrativa. En esas condiciones, tampoco pueden ejecutar políticas públicas ni ejercer funciones a nivel local. Por ello el llamado a desarrollar esas zonas es el Departamento.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fuera de la oportunidad legal prevista y en representación del Ministerio de la referencia, intervino en el proceso la abogada Ana María del Pilar Nieto Nieto, con el fin de solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

A su juicio, la norma no recae sobre los corregimientos departamentales, sino sobre la población que los ocupaba para el 21 de diciembre de 2001. Asegura que a raíz de la sentencia C-141 de 2001, dichos corregimientos dejaron de existir, pero por disposición del artículo 356 de la Carta, su población no puede quedar por fuera del Sistema General de Participaciones.

Sostiene que los departamentos deben distribuir los recursos asignados por el SGP y que entre ellos se encuentran los destinados a cubrir las necesidades de la población que integraba los corregimientos departamentales. Por ello, la obligación recae en el departamento, pues estos últimos no son entidades territoriales autónomas.

En conclusión, sostiene que la norma no perpetúa los corregimientos departamentales, sino que está destinada a su población, que éstos no existen como entidades territoriales, por lo que no son autónomos en el manejo de sus recursos y que los departamentos también están autorizados para administrar los recursos destinados al cubrimiento de sus necesidades.

A lo anterior agrega que la disposición acusada no es la que impide que los antiguos territorios de los corregimientos departamentales se integren a la organización territorial, sino la omisión del Congreso respecto de lo ordenado en la Sentencia C-141 de 2001. No obstante, a raíz de dicha omisión, no puede dejarse en el desamparo a los habitantes de esas zonas del país.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad procesal prevista, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, rindió el concepto de rigor en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

A juicio del Ministerio Público, el cargo de la demanda se funda en que, para el demandante, la norma acusada avala la existencia de los corregimientos departamentales como parte de la estructura del Estado. No obstante, el contenido de la norma se limita a reconocer que al momento de expedición de la Ley 715 de 2001 existía una población que no estaba dentro de la jurisdicción de un municipio o un distrito, pero que tuvo en cuenta para efectos de la distribución de los recursos del SGP. En estas condiciones, la disposición acusada no está perpetuando dichas entidades territoriales, sino protegiendo a la población de entidades desaparecidas.

En la medida en que el cargo de inconstitucionalidad no se deriva del texto de la disposición

demandada, la hipótesis objeto de demanda es apenas deducida por el actor y no permite confrontación con el texto de la Carta.

De igual forma, el Procurador descarta que el artículo acusado sea una reproducción del artículo 21 del Decreto 2274 que fue declarado inexecutable por la Corte, pues sus componentes normativos son claramente distintos.

Por último, señala que muchas normas de la Ley 715 hacen alusión a los corregimientos departamentales, por lo que el artículo 98 no es el único que reconoce la necesidad de garantizar la inclusión de su población en el cálculo del reparto del Sistema General de Participaciones. Con todo, lo que no puede permitirse es que por razón de la inexecutable de la norma se deje desprotegida la población que habita dichos territorios.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda

Mediante reciente Sentencia C-398/07, esta Corporación se inhibió de emitir concepto de fondo respecto de una demanda presentada contra el artículo que ahora es objeto de impugnación.

Las razones fundamentales de la inhibición tuvieron que ver con la falta de certeza del cargo de inconstitucionalidad. En efecto, en la citada sentencia, la Corte consideró que los cargos del accionante, según los cuales la norma acusada era inexecutable porque perpetuaba en el régimen jurídico la institución de los corregimientos departamentales, carecía de certeza respecto del artículo acusado, pues ninguno de los elementos estructurales de la norma denotaba la intención del legislador de conservar en el ordenamiento dichos corregimientos. De acuerdo con la Corporación, el fin de la norma era el de regular la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones en relación con la población habitante de los mismos, a efectos de evitar que dicha población fuera excluida del reparto de ese capital público, pero no el de definir asuntos atinentes “a la existencia o permanencia de los mencionados corregimientos, a la definición de competencias, a la asignación de recursos en tanto entidad territorial, etc”¹.

A juicio de la Corte, el cargo esbozado por el demandante no era predicable de la norma acusada, pues el objeto de la misma “tal como se desprende de su texto, y lo confirman algunos de los intervinientes y el Procurador General, es la de garantizar que la población de los corregimientos departamentales sea tenida en cuenta en el cálculo de distribución de los recursos del sistema general de participaciones, así como la de permitir que dichos recursos sean administrados por los gobernadores”².

Para la Corte, en suma, de los elementos estructurales de la disposición no se vislumbra elemento alguno que “haga alusión a la decisión del legislador de mantener en el

ordenamiento jurídico la figura de los corregimientos departamentales. Como la disposición acusada se encamina exclusivamente a que las autoridades competentes tomen en cuenta la población de dichos territorios para efectos del reparto de recursos de la Nación, los cargos de la demanda resultan inciertos, pues no se derivan lógicamente del contenido normativo del artículo 98"3.

Los argumentos de la demanda de esta referencia difieren ligeramente de los que fueron analizados en la Sentencia C-398/07, pero coinciden en lo fundamental: que por disposición del artículo 98 de la Ley 715 de 2001, el Congreso de la República habría mantenido en el ordenamiento jurídico la institución de los corregimientos departamentales, pese a la declaratoria de inexecutable que de los mismos entró a regir cumplidas las dos legislaturas desde la expedición de la Sentencia C-141 de 2001.

En efecto, en la parte argumental de la demanda, el actor de esta oportunidad esboza las consecuencias jurídicas -todas ellas inconstitucionales- que se derivan de la conservación en el ordenamiento jurídico de los corregimientos departamentales, consideraciones que dependen precisamente de esa premisa sobre la que la Corte decidió inhibirse.

Así las cosas, dado que en lo fundamental de la argumentación los cargos de inconstitucionalidad de la demanda de esta referencia coinciden con los que fueron objeto de fallo inhibitorio por parte de la Corte Constitucional, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo respecto de los mismos.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Declararse INHIBIDA para fallar el presente proceso, de conformidad con los argumentos presentados en la parte motiva de esta sentencia, a propósito de los defectos sustantivos de los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C- /07 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

2 Ibídem

3 Ibídem