

Sentencia C-538/05

UNIDAD NORMATIVA-Integración

UNIDAD NORMATIVA-Casos en que procede integración

REGIMEN JURIDICO ESPECIAL DE LOS DISTRITOS DE CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA-Historia de la consagración constitucional

DISTRITOS DE CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA-Alcaldes tienen el carácter de “alcaldes mayores”

REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Aplicable a los Distritos de Cartagena y Santa Marta

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Mínimos que constituyen el núcleo esencial

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-No son materia de reserva las limitaciones a la facultad de los distritos especiales de la costa atlántica de dividir su territorio en localidades/RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Interpretación restrictiva/MUNICIPIO-Competencia del legislador ordinario para la fijación de requisitos para la creación de municipios

Las limitaciones a la facultad constitucional de los distritos especiales de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades no son materia de la ley orgánica de ordenamiento territorial. En oportunidades anteriores esta Corporación ha destacado que la reserva de ley orgánica, por tratarse de una restricción a la cláusula general de competencia del legislador, es de interpretación restrictiva. Así las cosas, sólo aquellas materias expresamente señaladas por la Constitución como asuntos que deben ser regulados mediante esa categoría especial de leyes puede considerarse cobijada por la reserva en cuestión. Al parecer de la Corporación, los artículos 3° y 4° de la Ley 768 de 2002 que ahora se examinan no establecen ninguna distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, por lo cual su materia no cae bajo la reserva de ley orgánica a que alude la norma superior transcrita. Tal materia, propia de la ley ordinaria, consiste en fijar determinados requisitos o condiciones para el ejercicio de la competencia de los distritos de dividir su territorio en localidades, y desde este punto de vista lo que el legislador hace es reglamentar el ejercicio de una atribución constitucional de tales entes, para lo cual está autorizado por los propios actos legislativos que dieron nacimiento a los tres distritos de la Costa Atlántica, así como por el artículo 150 de la Constitución, que, al señalar las funciones del órgano legislativo, incluye en su numeral 4° la de “fijar las bases y condiciones para ... establecer las competencias de los entes territoriales.”

DISTRITOS ESPECIALES DE LA COSTA ATLANTICA-Limitación a la facultad de dividir su territorio en localidades de acuerdo al número de habitantes resulta irrazonable

Al parecer de la Corte, la limitación a la facultad constitucional de los distritos del litoral caribe de dividirse en localidades constituye una restricción a la autonomía de dichos entes que, en la presente oportunidad, obedece a un motivo constitucionalmente válido. Empero, el

criterio al que acude en este caso el legislador para introducir la restricción, a juicio de la Corte no responde a criterios de razonabilidad, principalmente por dos razones: en primer lugar, porque no necesariamente existe una relación de proporcionalidad directa entre los ingresos corrientes del distrito y la población del mismo, de manera que sea posible establecer que, a mayor población, mayores ingresos corrientes; y de otro lado, la necesidad de dividir el territorio en localidades no deviene exclusivamente del tamaño de la población, sino también de las especificidades de cada uno de los sectores geográficos del distrito que se va a dividir, dentro del cual pueden existir áreas con disparidades inmensas por el tipo de actividades y problemas que se suscitan dentro de ellas, lo cual puede resultar especialmente cierto en distritos dedicados prevalentemente al desarrollo de la industria turística o a la actividad portuaria. De esta manera, la limitación introducida por el número de habitantes resulta irrazonable, porque este criterio no tiene una relación de conexidad necesaria con el motivo de la limitación -racionalización del gasto público- y además no atiende al objetivo que persigue la creación de localidades -facilitar su gestión administrativa y de gobierno-.

DISTRITOS ESPECIALES DE LA COSTA ATLANTICA-Limitación temporal al ejercicio de la facultad de dividir su territorio en localidades

Resultan inconstitucionales las limitaciones temporales al ejercicio de la facultad de dividir el territorio en localidades que son prescritas por el artículo 4°. En efecto, ya se ha dicho que como resultado de lo dispuesto en esta norma, aun si el tamaño de la población de un distrito hubiere crecido desde la entrada en vigencia de la ley, o si llegara a crecer en el futuro hasta alcanzar el número de seiscientos mil habitantes que menciona el artículo 3°, permitiéndose por este aspecto proceder a la conformación de localidades que antes no podían constituirse, el artículo 4° lo impediría por haber señalado un límite temporal para el ejercicio de esta atribución por parte de los órganos de esas entidades territoriales. Al parecer de la Corte esta restricción desconoce infundadamente la facultad constitucionalmente reconocida a los distritos especiales de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades, afectando de manera grave en particular a la ciudad de Santa Marta. Ciertamente esta ciudad, por efecto de lo que la disposición dispone, nunca podrá proceder a tal división, aun si llegara a alcanzar el número de seiscientos mil habitantes que permitió a los otros dos distritos proceder a la creación de localidades. Lo anterior equivale al desconocimiento absoluto de su facultad divisoria, facultad que, como arriba se vio, es de raigambre constitucional por estar prevista en el régimen del Distrito Capital de Bogotá, que debía ser extendido a los distritos de la Costa Atlántica, con arreglo a las prescripciones especiales que estableciera la ley.

DISTRITOS ESPECIALES DE LA COSTA ATLANTICA-Limitación al número máximo de localidades en que pueden dividir su territorio

La expresión "máximo 3", contenida en el artículo 3° de la Ley 768 de 2002. Dicha expresión impide que, superado el límite de los seiscientos mil habitantes, cualquiera que sea o llegue a ser la población de los distritos especiales de la Costa Atlántica, ellos se dividan en más de tres localidades. En efecto, se trata de una prohibición absoluta de sobrepasar este número fijo, pues la redacción de la disposición no vincula este máximo de localidades con ningún requisito demográfico o de otra clase que llegue a alcanzarse. La Corte no encuentra razonable que si un distrito supera o llega a superar con creces el límite de seiscientos mil

habitantes, llegando por ejemplo, a contar con una población similar a la que hoy tiene el Distrito Capital, de ninguna manera pueda proceder a la división de su territorio en más de tres localidades. O que si supera la situación de déficit financiero, aun así le esté vedado aumentar este número de localidades, a pesar de las necesidades administrativas que al respecto puedan presentarse. Esta prohibición absoluta atenta no sólo contra la autonomía distrital implícita en la facultad de dividir el territorio, sino también contra el principio de participación ciudadana que debe tener proyección sobre todo el ordenamiento jurídico, pues impide que la división del territorio sea adecuada a las necesidades de acercamiento entre las autoridades y los administrados, y a la apertura de cauces apropiados para la injerencia más directa de los ciudadanos, ya sea personalmente o por medio de comunidades organizadas, en la adopción de las decisiones que los afectan, en la fiscalización de los servicios públicos a cargo del distrito, y en el control del ejercicio de la función administrativa.

Referencia: expediente D-5551

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3° (parcial) de la Ley 768 de 2002, “por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.”

Actor: Germán Alberto Sánchez Arregocés

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, veinticuatro (24) de mayo de dos mil cinco 2005.

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

I. ANTECEDENTES

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada, tal como aparece publicada en el Diario Oficial N°. 44.893, de 07 de agosto de 2002, y dentro de ella se subraya y resalta el aparte considerado inconstitucional.

“LEY 768 DE 2002

(julio 31)

“Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

“ ...

“ARTÍCULO 3o. Los distritos especiales que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes, estarán divididos en máximo 3 localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.”

III. LA DEMANDA

Al parecer del demandante, las expresiones de la ley que acusa, que contienen la prohibición de crear más de tres localidades dentro de los llamados distritos especiales, desconocen los artículos 1º, 13, 121, 287, 325 y 328 de la Constitución Política.

Para explicar las razones por las cuales cree que dichas normas superiores resultan vulneradas, afirma que es necesario conocer el marco histórico que dio origen a la disposición acusada. Al respecto recuerda que el Acto Legislativo 01 de 1987 organizó el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y, posteriormente al Acto Legislativo 03 de 1989 transformó al municipio de Santa Marta en Distrito Especial. Más adelante, recuerda la demanda, la Asamblea Nacional Constituyente, “introdujo un cambio cuantitativo en el número de entidades territoriales, pues, a las tradicionales (Departamento y Municipio) agregó los Distritos Especiales, los territorios indígenas y eventualmente, si el legislador así lo dispone, pueden llegar a operar las regiones y provincias” . En este orden de ideas, prosigue la demanda, el nuevo régimen constitucional de las entidades territoriales prevé dos modalidades: un régimen general u ordinario y un régimen especial establecido para el Distrito Capital, los distritos de Cartagena y Santa Marta, las entidades territoriales indígenas y la Corporación Grande de la Magdalena.

Dentro del régimen especial, dice la demanda, el artículo 328 de la actual Constitución dispuso conservar el régimen y carácter de los distritos de Santa Marta y Cartagena establecido en los actos legislativos de su creación, en cuanto a la no sujeción al régimen ordinario, y en cuanto a la necesidad de expedir un estatuto especial, en el cual se extendiera a esta ciudades la aplicación de lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá. Esta realidad histórico jurídica fue reconocida por la propia Corte, dice el demandante, en la Sentencia C-503 de 19931.

Hecha la anterior introducción, la demanda se detiene a explicar de la siguiente manera las razones de la violación de cada una de las normas superiores que encuentra vulneradas por las expresiones acusadas del artículo 3º De la Ley 768 de 2002:

1. Violación del procedimiento constitucional para la reforma de la Constitución Política:

Visto el marco histórico anterior, dice el demandante, a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta les asiste el derecho a las mismas prerrogativas administrativas y financieras de la Capital, entre ellas a la división de sus territorios en localidades, y a los beneficios que de estas divisiones administrativas se desprenden. Ahora bien, las facultades que se otorgan al legislador para dictar el régimen especial de los distritos deben ejercerse de manera que se respete su estructura administrativa diferenciada de las demás entidades territoriales, estructura que incluye la facultad de dividir sus territorios en localidades. De lo anterior

deduce el demandante que para despojar a las entidades territoriales del tal derecho a dividir sus territorios, se requería un acto legislativo que modificara el artículo 328 de la Constitución, acto reformativo que estableciera que a los distritos en cuestión no les sería aplicable el régimen previsto para la Capital. En otras palabras, el actor estima que la facultad de los distritos de producir la división de su territorio en localidades es un elemento estructural de los mismos, ordenado imperativamente por el Constituyente. En tal virtud, estima que a la expresión “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes”, contenida en el artículo parcialmente acusado, se le dio un trámite inconstitucional, por lo que solicita su declaración de inexecutable.

2. Violación del derecho a la igualdad y del carácter de los distritos especiales.

Dado que el artículo 13 superior consagra el derecho a la igualdad, y que el 328 ibidem indica que los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta conservan su régimen y carácter, entonces, dice la demanda, es evidente que los dos preceptos resultan desconocidos por las expresiones legales acusadas, “dado que salta a la vista el trato inequitativo referente a la estructura administrativa de los distritos especiales en cuanto entidades territoriales”. Es decir, la acusación plantea que el legislador podía disponer, como en efecto lo dispuso, que los distritos especiales dividieran sus territorios en localidades, pues estas divisiones internas son propias de tal categoría de entidades. Empero, no podía restringir esta facultad, señalado que los distritos especiales “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes, estarán divididos en máximo 3 localidades,” pues esta limitación de facultades genera una discriminación injustificada, “dado que no existen las razones que justifiquen el trato legal diferente en materia de organización administrativa como consecuencia del aspecto demográfico”.

Recuerda entonces la demanda que en las exposiciones de motivos a los Actos Legislativos 01 de 1987 y 03 de 1989 se indicaron diferentes razones para justificar la creación de los distritos especiales de Santa Marta y Cartagena, como su belleza natural, sus condiciones históricas, culturales, turísticas, etc., pero no su condición demográfica. Es decir, tales actos legislativos no distinguieron, ni menos discriminaron en categorías tales entidades territoriales, únicamente por el tamaño de su población. De lo anterior concluye que la limitación para conformar localidades prevista en la norma que acusa no emana de la Constitución, “que no indica de manera expresa que los criterios para que los distritos especiales puedan conformar localidades sean de carácter demográfico.” Afirma entonces, que, dado el pequeño número de distritos especiales existentes dentro del ordenamiento territorial del país, “la disposición acusada tiene nombre propio” (la ciudad de Santa Marta), y “niega al distrito afectado la posibilidad de su fortalecimiento del desarrollo social, cultural y económico en igualdad de condiciones con el resto de los habitantes de los dos distritos beneficiados con la prerrogativa administrativa de la división de su territorio -no en comunas-, sino en localidades.

Refiriéndose a la Sentencia C-447 de 1992, en la cual la Corte declaró la constitucionalidad de una norma que restringía a los municipios de 5ª y 6ª categoría la creación de comunas, el demandante afirma que los fundamentos que llevaron entonces a tal decisión no son aplicables en el presente caso, pues los regímenes territoriales son diferentes, los distritos especiales tienen una categorización constitucional particular, la Carta solo extiende a Santa

Marta y Cartagena la aplicación de lo dispuesto para Bogotá, y ninguno de esos distritos especiales pertenece a la 5ª o 6ª categoría.

Por todo lo anterior, la norma acusada desconoce el artículo 13 de la Constitución, en cuanto “tácitamente obliga a uno de los distritos a mantener unas divisiones administrativas denominadas comunas en lugar de las localidades propias de la estructura administrativa de los distritos”. Lo anterior implica la imposibilidad de que los ediles de las juntas administradoras locales puedan ejercer ciertas funciones que les son propias, particularmente la de “presentar ternas de ciudadanos ante el Jefe de la administración distrital o Alcalde Mayor para que nombre a la autoridad local de las divisiones administrativas del distrito o alcalde Menor fortaleciendo así la participación ciudadana”.

3. Violación de la autonomía de los distritos especiales.

Por lo anterior, estima que se ha violado el artículo 121 de la Carta, conforme al cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley , así como el 136, numeral 1º, ibidem, que indica que se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. Por lo mismos, resultan también desconocidos los artículos 1º y 287 superiores, referentes respectivamente a la forma unitaria descentralizada del Estado colombiano, y la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

En representación de la Federación Colombiana de Municipios, intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Gilberto Toro Giraldo, quien manifestó ante la Corte lo siguiente:

En relación con el cargo de inexecutable relativo al desconocimiento del principio de igualdad, que implicaría que todos los distritos tuvieran idéntico tratamiento por parte del legislador, la intervención afirma que el mismo demandante se encarga de destruir su argumento, aparte de que no lleva a cabo un examen de razonabilidad que permita establecer si el trato dispar otorgado por resulta conforme a la Constitución o no. Entiende la federación que en esta oportunidad procedería llevar a cabo un test leve de racionalidad, que la norma fácilmente superaría, pues “impidiendo que los distritos de población menor se dividan en localidades se impide la burocratización de esas entidades.

De otro lado, sostiene que “el cargo de que se desconoció la normativa constitucional específica de los distritos pues el legislador se extralimitó, aparece huérfano de sustentación, y termina diluido en el de violación de la autonomía de las entidades territoriales.”

Y acerca de esta última acusación, la Federación considera que la misma si estaría llamada a prosperar, pues la autonomía de las entidades territoriales impone que los intereses estrictamente locales, es decir aquellos que no trascienden más allá del ámbito local, sean

resueltos exclusivamente por las autoridades de ese orden, por lo cual la ley debería dejar librada a la voluntad popular local la determinación de si se divide o no en comunas o localidades. Empero, dice que esa no ha sido la línea jurisprudencial que ha sostenido la Corte⁴, “luego sería preciso un replanteamiento de la misma para que se acogiera el argumento, el cual la Federación vería con el mayor beneplácito”.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En representación del Ministerio de la referencia intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Germán Eduardo Quintero Rojas, quien solicitó a la Corte declarar exequible el artículo 3° de la Ley 768 de 2002. en sustento de esta petición expuso los siguientes argumentos:

Inicialmente la intervención sostiene que “la demanda se basa en una serie de errores conceptuales, en la exposición confusa de disposiciones constitucionales (de manera escasa) y legales, fincados, al parecer, en situaciones particulares, pero en ningún momento se concreta el concepto de la violación de la norma legal con el precepto superior.” En estas circunstancias, considera que la Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. No obstante, si no se aceptara lo anterior, considera que la norma acusada se ajusta a la Constitución, por estas razones:

En cuanto al cargo según el cual las expresiones demandadas desconocen la forma de estado unitaria descentralizada a que se refiere el artículo 1° superior, el interviniente señala que “en ninguna norma constitucional se establece que la ley deba atender factor alguno para determinar el número de localidades que debe tener un determinado distrito”; agrega que “el actor pretende relacionar el número de localidades (o la presencia de las mismas) con el cumplimiento del objeto y de las obligaciones propias de los distritos, en especial la cobertura de los servicios públicos, aspectos que nada tienen que ver con la forma de administrar el ente territorial, ya que todos los municipios y distritos del País tienen esa obligación sin importar la estructura administrativa que se adopte”. Concluye en este punto que “no es de la esencia de un distrito que el mismo esté compuesto por varias localidades”.

En lo relativo al cargo referente al desconocimiento del principio de igualdad, afirma que aunque el mismo se formula de manera “etérea”, la supuesta desigualdad, según el demandante, consistiría en el distinto tratamiento que se dispensaría a un distrito cuya población supera los seiscientos mil habitantes, y otro que cuenta con esa población. Sostiene entonces que justamente esta diferencia de hecho amerita un tratamiento legislativo diferente, ya que “la idea de que los distritos estén organizados y divididos en localidades obedece al principio de la descentralización, pero debe ser dimensionada en la realidad de cada caso concreto”.

Respecto de la acusación que toma pie en que la competencia del legislador para regular la materia de la que se ocupa la norma acusada es limitada señalamiento de pautas generales que deben ser desarrolladas posteriormente por los municipios, la intervención afirma que esa facultad de los municipios no aparece incluida dentro de las que menciona el artículo 313 de la Constitución, como tampoco la correlativa del legislador para expedir la correspondiente ley marco, ya que el numeral 19 del artículo 150 de la Carta no incluye este

asunto dentro de los llamados a ser regulados mediante tal categoría de leyes. Agrega que si la competencia a que se refiere el actor es por analogía la concebida constitucionalmente para el Distrito Capital de Bogotá, tampoco es acertado su argumento, “toda vez que la Carta Política se refiere expresamente a ese distrito y no a otro, y además prevé que la división en localidades se hará de acuerdo con lo que establezca la ley.”

3. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En representación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, intervino dentro de la oportunidad legal el ciudadano Camilo Alfonso Herrera Urrego, quien pidió a la Corte declarar la constitucionalidad de las expresiones acusadas del artículo 3° de la Ley 768 de 2002.

Manifiesta inicialmente el escrito de intervención, que las razones expuestas por el demandante son infundadas, puesto “que no se presenta de manera clara y precisa un “mínimo” juicio de inconstitucionalidad”, sino que “simplemente se sostiene que las disposiciones cuestionadas vulneran normas de orden constitucional, pero no se manifiesta la motivación o análisis de la inconformidad enunciada”.

No obstante lo anterior, la intervención entra a estudiar la demanda, afirmando que el ataque de inconstitucionalidad planteado en ella es infundado. Para sustentar esta posición afirma que la autonomía otorgada por el constituyente a las entidades territoriales no es plena ni absoluta, puesto que la República ha sido concebida bajo la forma unitaria. El Congreso tiene la libertad de limitar tal autonomía, por lo cual el señalamiento de un factor demográfico para la creación de localidades dentro de los distritos especiales no desconoce el canon constitucional previsto en el artículo 287, sino que al contrario lo desarrolla. Recuerda además el Ministerio, que de conformidad con lo prescrito por el artículo 288 superior, las competencias atribuidas a las entidades territoriales deben ejercerse de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos establecidos por la ley.

De otro lado, en cuanto a la pretensión del demandante de que le sean aplicados a los distritos especiales de la costa Atlántica aquellos artículos de la Carta que regulan al Distrito Capital, esto es los artículos 322, 323 y 324 superiores, el Ministerio interviniente opina que ello resulta improcedente, toda vez que en el caso de Bogotá el legislador se encuentra sometido a las citadas disposiciones, que le reconocen al respectivo Concejo una autonomía específica, “situación que no acontece con los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, u otros que se lleguen a crear, si ello ocurriera, puesto que la facultad para determinar el número de localidades en las citadas entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta Política, no es de competencia distrital, sino del legislador.

4. Intervención del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-

Por intermedio del ciudadano Ernesto Rojas Morales, intervino dentro del proceso la entidad administrativa de la referencia, para pedir que se denieguen las pretensiones de inconstitucionalidad formuladas en la demanda. Para esos efectos adujo los siguientes argumentos:

a. En relación con la supuesta violación del artículo 1° de la Constitución, recuerda que si

bien esta disposición se refiere a la auto determinación las entidades territoriales, también es cierto que tal concepto no es ilimitado, puesto que el mismo artículo señala un límite al erigir al Estado como una República unitaria, lo que hace que exista una autoridad que señale un norte y jalone su desarrollo hacia un mismo ideal general, evitando que se convierta en un Estado anárquico. Agrega que “en materia legislativa, el norte del Estado Colombiano lo señala el Congreso.” En tal virtud, puede establecer un límite demográfico para la división administrativa de los distritos especiales, “para prevenir el desangre presupuestal que origina los costos burocráticos cuando se presenta una división administrativa interna que no lleve como propósito el desarrollo social, económico, político y cultural del ente territorial”.

Afirma entonces la intervención, que el límite relativo al tamaño de la población recogido en la disposición acusada consulta el interés general, “pues al observar el índice poblacional con que quedaría cada Distrito (Santa Marta, 410.309 habitantes; Cartagena con 925.523 habitantes y Barranquilla con 1.305.334 habitantes) luego de la división administrativa interna que se hiciera en aplicación del artículo tercero demandado, cada localidad quedaría con un número poblacional similar lo que hace viable su gobernabilidad en los aspectos geográficos, cultural, social y económico, que fueron aspectos tenidos en cuenta por el legislador al expedir la Ley 768 de 2002.”

b. Respecto de la acusación contenida en la demanda relativa al desconocimiento del principio de igualdad, la intervención dice que, como es sabido, tal principio conlleva un tratamiento legal diferencial para las situaciones también diferentes. De allí se desprende que el señalamiento legal de un factor demográfico para determinar la posibilidad de división interna de los distritos, no hace más que aplicar el trato desigual aparente que distingue a cada distrito del otro, que a su vez armoniza con el derecho a la igualdad registrado en el artículo 13 Constitucional, que enseña un trato igual entre iguales e inmediatamente uno desigual entre desiguales. “Llevando esto a los números, tendríamos: que al tener Santa Marta, 410.309 habitantes; Cartagena 925.523 habitantes y Barranquilla 1.305.334 habitantes, al darse una división administrativa interna en estricto cumplimiento del artículo 3° de la Ley 768 de 2002, Santa Marta quedaría siendo una (1) localidad con índice poblacional igual al que registra, en tanto que Cartagena quedaría con dos (2) localidades cada una de 317.508 habitantes, y Barranquilla con tres (3) localidades de 435.111 habitantes; cifras poblacionales que en lo práctico serían equivalentes, lo que desentraña un final de trato igualitario para cada distrito.”

c. En lo atinente al presunto desconocimiento del artículo 287 de la Constitución, relativo a la autonomía de las entidades territoriales, el DANE afirma nuevamente que la misma “no es desbordada”, sino que tiene el límite que le impone el interés general. Agrega que el espíritu de la ley en los apartes demandados es trazar los límites a los entes territoriales para el ejercicio de una autonomía administrativa “que les permita cumplir con mayor eficacia, celeridad y economía la prestación de los servicios públicos, el desarrollo local e impulsar con mayor diligencia la integración de la comunidad, fortalecer la unidad territorial permitiendo con esto el crecimiento conjunto de los entes territoriales en un orden político, económico y social, justo e igualitario.”

5. Intervenciones extemporáneas:

En forma extemporánea, se revieron las intervenciones de la ciudadana Dilia Rosa Mejía, y del ciudadano Raymundo Marengo Boekhoudt, obrando como jefe de la Oficina Jurídica Del Distrito de Barranquilla.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En la oportunidad legalmente prevista intervino en el proceso el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, quien solicitó la Corte declarar la inexecutable de las expresiones “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes” y “máximo 3”, contenidas en el artículo 3° de la Ley 768 de 2002.

Dice el señor Procurador que la Constitución consagra dos regímenes respecto de las entidades territoriales: uno especial, consagrado en las siguientes normas: (i) en los artículos 322 a 327 -que hacen alusión al Distrito Capital-, y (ii) en el artículo 328, -que “corroborra la permanencia y el régimen de los distritos especiales creados por la Constitución de 1886”-; y al lado de este régimen especial, se encuentra el régimen general u ordinario previsto para las demás entidades territoriales. De esta manera, prosigue la vista fiscal, fue el Constituyente el que expresamente previó que los distritos de Cartagena y Santa Marta tuviesen un régimen especial señalado por el legislador, régimen que también habría de diseñarse más tarde para el distrito de Barranquilla, de donde se concluye que “por disposición constitucional, existe reserva de ley en lo atinente a la adopción del régimen político, administrativo y fiscal de estos distritos”.

Ahora bien, los actos legislativos que dieron origen a la creación de estos distritos, “consagran que el régimen fiscal y administrativo de los distritos será el que fije el legislador e igualmente el dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá (artículos 171, 182 y párrafo del 189 de la Constitución), lo cual significa que aquéllos al conservar el régimen anterior por expresa disposición constitucional se les debe aplicar las normas que transformaron al Distrito Especial en Distrito Capital, y en ese orden les son aplicables los artículos 322 a 327 de la Constitución Política, que establecen el régimen especial para Bogotá D.C.” Como el inciso 3° del artículo 322 superior señala que con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo de Bogotá, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, esta misma atribución debe serles reconocida a los concejos de los distritos especiales.

Visto lo anterior el concepto del Ministerio Público observa que en la norma acusada “el legislador ordena efectuar una división del territorio de los distritos especiales con base en dos parámetros, la población y un número máximo de localidades, parámetro de población que cumplen las ciudades de Barranquilla y Cartagena de Indias”, con lo cual “reitera la norma constitucional en el sentido de mantener la facultad de los concejos de dividir el territorio en localidades, pero se extralimita en su función, desconociendo la Constitución Política, cuando señala el número de población y el máximo de localidades en que éstos se pueden dividir.”

Prosigue el concepto fiscal afirmando que cuando el legislador en la norma acusada

“delimita de manera concreta la división del territorio a dos aspectos como la población y el número máximo de localidades, está desplazando a los concejos distritales de la función de dividir el territorio en localidades, así como a la autoridad administrativa que por mandato constitucional le corresponde poner a consideración del concejo distrital el proyecto de división territorial.” Agrega que los referentes consagrados por el legislador de población y número de localidades no son lineamientos generales como lo refiere el mandato constitucional contenido en el artículo 322 superior, sino más bien “un mero capricho que no tiene sustento en el ordenamiento superior, puesto que no es admisible que por razón de un número de población que es casi lanzado al azar no se permita a un Distrito Especial como el de Santa Marta, dividir en localidades su territorio, efectuándose así una diferenciación constitucionalmente inadmisibles, pues no hay un argumento valedero que impida a dicho distrito dividir su territorio.”

Es decir, el Procurador estima que el legislador sí puede señalar pautas generales a los concejos de los distritos para el ejercicio de la función de crear localidades, pero opina que “no es razonable que imponga restricciones de una naturaleza tal, que desconozcan la previsión constitucional, dado que la imposibilidad legal consagrada en las normas demandadas, impide el ejercicio de la función que tienen los distritos y especialmente el Distrito de Santa Marta, de dividir el territorio en localidades.”

Adicionalmente, manifiesta que el espíritu del Constituyente fue el de lograr “que las decisiones que le atañen directamente a los habitantes de una localidad en este caso los distritos especiales, no sean tomadas ni direccionadas exclusivamente por el legislador”.

Contrario a lo que sucede con la norma bajo examen, “el Decreto 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., al desarrollar el tema de las localidades, en sus artículos 60 y siguientes, establece un verdadero marco legal sin invadir la competencia del ente territorial.

En síntesis, la vista fiscal sostiene que el legislador se extralimitó al consagrar las expresiones demandadas, vulnerando con ello el artículo 322 de la Constitución Política y la autonomía de los distritos especiales como entidades territoriales. Si bien la razón alegada por el legislador para consagrar tal limitaciones loable -evitar costos burocráticos-, resulta inadmisibles desde un punto de vista constitucional.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. El problema jurídico que plantea la demanda.

2.1. La norma acusada pertenece a la Ley 768 de 2002, que contiene el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta. Dentro de las facultades especiales que este Estatuto confiere a las autoridades

territoriales, distintas de las del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, está la de dividir el distrito en localidades. Sin embargo, el ejercicio de esta facultad se encuentra limitado por lo dispuesto en la norma parcialmente acusada, que introduce al respecto dos restricciones: (i) señala que solamente aquellos distritos “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil habitantes” podrán ser divididos en localidades; y (ii) en caso de que cuenten con este número de pobladores, podrán dividirse pero solamente en un máximo de tres localidades.

2.2 El demandante estima que las anteriores restricciones vulneran la Constitución por tres razones:

* Porque la actual Constitución dispuso conservar el régimen y carácter de los distritos de Santa Marta y Cartagena establecido en los actos legislativos de su creación, anteriores a la nueva Carta, en cuanto a la no sujeción al régimen ordinario de las entidades territoriales, y en cuanto a la necesidad de expedir un estatuto especial, en el cual se extendiera a estas ciudades la aplicación de lo dispuesto para el entonces “Distrito Especial de Bogotá”. Por tal razón, a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta les asiste el derecho a las mismas prerrogativas de la Capital, entre ellas la facultad de dividir sus territorios en localidades, con los beneficios que de estas divisiones administrativas se desprenden. En tal virtud, para restringir o despojar a los distritos especiales del tal derecho a dividirse en localidades, se requería un acto legislativo que modificara el artículo 328 de la Constitución. Por lo tanto, la norma acusada resulta inconstitucional por desconocimiento del artículo 375 superior⁶, porque para su adopción se requería darle el trámite propio de un acto legislativo y no de una ley ordinaria.

* Porque el legislador no podía restringir o limitar la facultad de los distritos especiales de dividir su territorio en localidades, acudiendo para ello a criterios demográficos. Es decir, a juicio del actor la limitación de la facultad divisoria por razones del tamaño de la población es discriminatoria, y en tal virtud vulnera el artículo¹³ superior, pues “no existen las razones que justifiquen el trato legal diferente en materia de organización administrativa como consecuencia del aspecto demográfico”. Máxime si se tiene en cuenta que no fueron este tipo de consideraciones las que llevaron en su momento a justificar la expedición de los actos legislativos que dieron origen a la creación de los distritos especiales de la Costa Atlántica. De manera concreta, la norma dispensa un trato discriminatorio al distrito especial de Santa Marta, que es el único que no acredita el requisito demográfico exigido por la disposición acusada.

* Porque si según lo dispuesto por el artículo 318 superior⁷, a los municipios corresponde la división de su territorio en comunas y corregimientos, por analogía a los distritos especiales les corresponde la división en localidades. Esta facultad de regular la división territorial compete a los concejos distritales, porque es una función que desarrolla el principio de descentralización, y como tal “forma parte de ordenamiento territorial”. Por ello, al legislador sólo le competía señalar pautas generales, es decir el marco para el ejercicio de la facultad, pero sin despojar de contenido las atribuciones de los entes territoriales, como hace mediante la norma acusada, con violación de los artículos 121 y 136, numeral 1°, de la Carta.

2.3 Visto lo anterior, la Corte entiende que para resolver la presente demanda debe estudiar si las facultades de división territorial de las autoridades de los distritos de la Costa Atlántica no podían ser restringidas por el legislador sin desconocer el principio de autonomía de dichas entidades, por cuanto se trataba de un asunto referente al ordenamiento territorial, en el cual al Congreso sólo le cabía fijar pautas generales. Y si el criterio al que acudió la ley para establecer restricciones a esta facultad, que es el factor demográfico, resulta inconstitucional, pues tal clase de consideraciones no fueron las que llevaron a la consagración en las normas superiores de la existencia de tales distritos y de su régimen especial.

3. Necesidad de conformar una unidad normativa.

3.1. La Corte observa que la división en localidades de los territorios de los distritos especiales debía ser hecha por medio de acuerdo proferido por el respectivo concejo distrital, para lo cual el alcalde tenía que presentar a su consideración el correspondiente proyecto, que era de su iniciativa exclusiva. Para la presentación de tal proyecto, los alcaldes de los tres distritos de la Costa Atlántica disponían de un plazo de dos meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 768 de 2002, y los tres concejos distritales de un plazo de dos meses para tramitarlo y aprobarlo, contados a partir de la entrega formal del proyecto. Todo lo anterior de conformidad con lo prescrito por el artículo 4° de la Ley 768 de 2002, es decir por el artículo siguiente al que aquí parcialmente se acusa, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 4°. El respectivo alcalde distrital contará con un plazo máximo de dos meses a partir de la vigencia de esta ley para presentar un proyecto de acuerdo a través del cual señalará las localidades, su denominación, límites y atribuciones administrativas, sin perjuicio de la jurisdicción y funciones de la Dirección General Marítima, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento; a su vez, el Concejo Distrital contará con un término de dos meses para tramitarlo y aprobarlo, a partir de su entrega formal.”

Así las cosas, concluye la Sala que la facultad de dividir en localidades el territorio de los distritos especiales era una facultad que fue concedida a los concejos para ser ejercida en un plazo que, a la fecha del presente pronunciamiento, se encuentra expirado.

3.2 Lo anterior hace que el estudio de constitucionalidad del artículo 3° de la Ley 768 de 2002, parcialmente demandado en la presente oportunidad, implique necesariamente el examen de lo dispuesto por el artículo 4° siguiente, para lo cual es menester conformar la correspondiente unidad normativa. En efecto, según lo ha explicado la Corte, esta figura que pretende evitar fallos inocuos y que toma pie en la facultad que le atribuye a esta Corporación el artículo 6° del Decreto 2067 de 1992, procede en los siguientes casos:

“De conformidad con la jurisprudencia sentada por la Corte, la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera, que no sería la del presente caso, se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. Este es el sentido propio de la figura de la unidad normativa a la

que se refiere el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 cuando dispone que “la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”. No obstante, en un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es cualquier tipo de relación sino aquella que hace que sea “imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones”. Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo⁹, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconstitucionalidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.”¹⁰

Al parecer de la Corte, en el presente caso se presenta una íntima relación entre las expresiones acusadas del artículo 3º de la Ley 768 de 2002 y lo dispuesto por el artículo 4º siguiente, de manera que no es posible examinar el contenido de aquellas expresiones sin estudiar también esta última norma. Es más, aprecia que corre el riesgo de proferir un fallo inocuo, que se derivaría del hecho de haber ya caducado las facultades para dividir en localidades los territorios de los distritos especiales, si no se detiene a estudiar también la disposición que le fija un límite temporal al ejercicio de tales facultades.

Ciertamente el artículo 4º se relaciona íntimamente con el 3º, porque éste fija una restricción a la facultad divisoria del territorio por razones del tamaño de la población de los distritos especiales, y aquel fija un plazo para el ejercicio de tales facultades. De manera que, aun si el tamaño de la población hubiere crecido desde la entrada en vigencia de la ley, o llegara a crecer en el futuro, permitiéndose por este aspecto proceder a la conformación de localidades que antes no podían constituirse, el artículo 4º lo impediría por haber señalado un límite temporal para el ejercicio de esta atribución por parte de los órganos de esas entidades territoriales.

Establecida pues la íntima relación entre las dos disposiciones, la Corte conforma la unidad normativa entre las expresiones acusadas del artículo 3º de la Ley 768 de 2002 y el artículo 4º siguiente, a fin de llevar a cabo un examen de constitucionalidad integral.

4. Vigencia de las disposiciones que estudiará la Corte.

4. 1. Ahora bien, vista la relación que se presenta entre las normas con las cuales se conforma la unidad normativa que estudiará la Corte, puede surgir el siguiente interrogante: dado que el artículo 4º concedió a los órganos político administrativos de los distritos especiales la facultad de dividir sus territorios en localidades, pero señaló un plazo para ello, de manera que puede estimarse que hoy en día la posibilidad de ejercicio de esas atribuciones ha caducado, ¿debe entenderse que el artículo 3º que fija restricciones por razones demográficas ha perdido vigencia? Y respecto del propio artículo 4º, ¿puede afirmarse que continúa en vigor?

Al parecer de la Corporación, el artículo 4°, en cuanto confiere a los alcaldes y a los concejos distritales facultades relativas a la división territorial de los distritos en localidades, y fija un plazo para ello, no se encuentra vigente. Es decir, en cuanto la norma otorga estas facultades, ha perdido vigencia.

Empero, desde otro punto de vista, tanto el artículo 3° como el 4° permanecen vigentes, pues las dos disposiciones en su interpretación armónica implícitamente consagraron a futuro dos prohibiciones relativas a la división del territorio en localidades, las que se mantienen hoy en día, y que son las siguientes: (i) la prohibición que pesa sobre aquel distrito que para la fecha de expedición de la Ley 768 de 2002 no cumplía con el requisito demográfico exigido (Santa Marta), prohibición que se mantiene a la fecha, y que impide proceder a tal división inclusive si el requisito relativo al tamaño de la población llegara a cumplirse en ese distrito; y (ii), la prohibición que afecta a los tres distritos de la Costa Atlántica, que por el juego de lo que establecen las dos disposiciones no pueden ahora ni podrán en el futuro dividirse en más de tres localidades.

Así pues, por lo que las dos disposiciones prohibieron, continúan vigentes; por lo cual procede llevar a cabo su estudio de constitucionalidad.

Para ello la Corte estima conveniente referirse a la historia constitucional de los distritos especiales de la Costa Atlántica, a la relación de su régimen jurídico con el de la ciudad de Bogotá, y a la jurisprudencia vertida por esta Corporación sobre el tema. Encuentra también necesario examinar los antecedentes legislativos de la norma acusada, a fin de precisar el objeto de su consagración. Pasa a ocuparse de ello.

5. La historia constitucional de los distritos especiales de la Costa Atlántica. La relación de su régimen jurídico con el establecido para el Distrito Capital de Bogotá.

5.1. En la sentencia C-503 de 199311, esta Corporación hizo un recuento de la historia de la consagración constitucional de los distritos especiales de Cartagena de Indias y Santa Marta, que conviene ahora recordar¹²:

“Mediante el acto legislativo número 1 de 1987 por medio del cual se erige a la Ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar en Distrito Turístico y Cultural...”, se reguló lo siguiente:

“Artículo 1o. La ciudad de Cartagena de Indias será organizada como un Distrito Turístico y Cultural. El legislador podrá dictar para él un estatuto especial sobre sus régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.

“Sobre las rentas que se causaren en Cartagena de Indias, la ley determinará la participación que le corresponde a la Capital de Bolívar”.

“Artículo 2o. Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá, por la Constitución Nacional en sus artículos 171, 182 y parágrafo del 189 y 201, se aplicará al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”.

“Así mismo, mediante el acto legislativo 03 de 1989, se erigió a la ciudad de Santa Marta en Distrito Turístico, Cultural e Histórico, y en tal virtud, se expresó en dicho acto, lo siguiente:

“Artículo 1o. La ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, será organizada como un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley, el Legislador así mismo dictará para ella un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural e histórico. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital del Magdalena, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo municipio.

“Sobre las rentas que se causen el (sic) Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, la ley determinará la participación que le corresponda”.

“Artículo 2o. Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá por la Constitución Nacional en sus artículos 171, 182 y parágrafo 189, se aplicará al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

“El artículo 328 de la Constitución Política, recogió la voluntad del constituyente, en el sentido de conservar para los Distritos de Cartagena y Santa Marta, “su régimen y carácter”, es decir que su naturaleza y régimen jurídico continuaba siendo el mismo que se había previsto para el Distrito Especial de Bogotá, según lo expresado por los referidos actos legislativos.

“En los artículos 322 a 327 de la Constitución Política, se regula el régimen político, fiscal y administrativo que, en esencia, es aplicable a Santafé de Bogotá, Distrito Capital; la normatividad legal anterior, esto es, el estatuto orgánico expedido para el Distrito Especial de Bogotá (decreto extraordinario 3133 de 1968), vino a ser remplazada por el decreto 1421 de 1993, dictado por el Gobierno en uso de las facultades que le fueron conferidas por el art. 41 transitorio de la Constitución Política.” (Negrillas fuera del original.)

Así pues, el artículo 328 de la Constitución Política de 1991 conservó para las ciudades de Santa Marta y Cartagena el carácter de distritos especiales. Su tenor, es el siguiente:

“ARTICULO 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.”¹³

5.2 En cuanto al Distrito Especial de Barranquilla, el mismo fue creado mediante el Acto Legislativo 01 de 1993, cuyo artículo 1º reza:

“Artículo 1º. La ciudad de Barranquilla se organiza como Distrito Especial, Industrial y Portuario.

“El Distrito abarcará además la comprensión territorial del barrio de Las Flores de esta misma ciudad, el corregimiento de la Playa del Municipio de Puerto Colombia y el tajamar occidental de Bocas de Ceniza en el Río Magdalena, sector Ciénaga de Mayorquín, en el Departamento del Atlántico.

“Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios.” (Negrillas fuera del original)

5.3. Las exposiciones de motivos a los proyectos de acto legislativo que dieron origen a las reformas constitucionales que consagraron los dos primeros distritos especiales de la Costa Atlántica en general hacen relación a las características paisajísticas, históricas, culturales y turísticas de Cartagena¹⁴ y de Santa Marta¹⁵, y expresamente mencionan la intención de extender a estas ciudades el régimen jurídico del entonces Distrito Especial de Bogotá. Así, en la exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1886, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, Capital del Departamento de Bolívar, en Distrito Especial”, se lee:

“Como es de todos conocido, el artículo 199 de la Carta contempla la figura del Distrito Especial de Bogotá, y autoriza su no sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. A su vez, nuestra constitución, en su artículo 6°, consagra estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural. Simplemente, queremos extender la posibilidad de estos beneficios a una ciudad como nuestra Cartagena, declarada por la UNESCO patrimonio de la humanidad y merecedora de todo estímulo para su progreso.”¹⁶ (Negrillas y subrayas fuera del original).

Y en idéntico sentido, en la exposición de motivos al “Proyecto de Ley (sic) N° 33 de 1988, “por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en distrito Especial”, dice:

“Como es por todos conocido, el artículo 199 de la Carta contempla la figura del Distrito Especial para Bogotá y autoriza su no sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. A su vez, nuestra constitución consagra en su artículo 6°, estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural. Simplemente deseo y pretendo entonces con mi proyecto, extender la posibilidad de esos beneficios, a una ciudad como nuestra Santa Marta, reconocida por muchos como paraíso de Colombia y merecedora de todo estímulo para su progreso.”¹⁷

Por su parte, entre las justificaciones que se dieron para la creación del Distrito Especial de Barranquilla, se consideró que el desarrollo económico de la Costa Atlántica tenía un papel protagónico en el desarrollo comercial de la Nación. En este sentido se recordó lo siguiente:

“...el gran volumen del comercio mundial transita por el mar y naturalmente nuestras ciudades costeras son la puerta de Colombia hacia el Atlántico, especialmente Barranquilla, por su privilegiada condición de puerto marítimo y fluvial y porque evidentemente se ha convertido en centro industrial de la región Caribe. Pero la costa norte necesita la colaboración de todos los colombianos para poder ocupar el lugar que le corresponde en el proceso económico que hemos iniciado. Es evidente que la región presenta un preocupante desequilibrio respecto de la zona central del país, e incluso de la oriental...”.

“...

“En consecuencia sugerimos darle a Barranquilla un tratamiento similar al que el constituyente le ha dado al Distrito Capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, en el sentido de asignarle un porcentaje preferencial en el reparto de los recursos del Situado Fiscal.”¹⁸

Del anterior recuento histórico constitucional destaca ahora la Corte que, ciertamente, el constituyente secundario tuvo en mente la intención de extender a los tres distritos especiales de la Costa Atlántica que creaba, el régimen jurídico especial de la ciudad de Bogotá.

6. La jurisprudencia relativa a las particularidades del régimen jurídico de los distritos especiales de Cartagena de Indias y Santa Marta:

6.1 En la Sentencia C- 503 de 1993¹⁹, arriba citada, la Corte hizo un estudio relativo al alcance del régimen jurídico especial de los distritos de Cartagena y Santa Marta, concluyendo que el mismo correspondía en un todo al del Distrito Especial de Bogotá, transformado por la Carta de 1991 en Distrito Capital.

En esa oportunidad la Corte estudiaba un aparte del artículo 1° de la Ley 78 de 1986, que disponía que “Los Alcaldes de distrito, de capitales de departamento, intendencia y comisaría, se denominarán Alcaldes Mayores”. El demandante estimaba que al ser el alcalde de Santafé de Bogotá el único que de acuerdo con la Carta Política se revestía de la calidad de alcalde mayor, los de los demás municipios o distritos del país no podían recibir esa denominación, razón por la cual solicitaba que se declarara la inexecutable de la disposición acusada, por desconocimiento de los artículos 314, 315 y 322 superiores.²⁰ (Esta última disposición, al referirse a las atribuciones del alcalde mayor de Bogotá, señala que con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.)

Dentro de las consideraciones que expuso la Corte en esa oportunidad, señaló que, atendiendo al sentido estrictamente literal de los artículos 314, 315 y 322 de la Constitución, podía llegar a concluirse que solamente dentro del régimen jurídico de Bogotá estaba prevista la existencia de la figura del alcalde mayor, pues los alcaldes de los demás municipios se denominaban escuetamente “alcaldes”. Empero, estimó que el artículo 328 de la Constitución Política²¹ había recogido la voluntad del constituyente de conservar para los Distritos de Cartagena y Santa Marta, “su régimen y carácter”, que era el previsto para el Distrito Especial de Bogotá, según lo expresado en los actos legislativos de 1987 y 1989 que los habían creado.

En efecto, sobre el particular la Corporación en esa ocasión arribó a las siguientes conclusiones:

“De lo expuesto se concluye:

“a) Al lado del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la propia Constitución Política (arts. 328 y 356) permitió la existencia de los Distritos de Cartagena y Santa Marta, el primero turístico y cultural, y el segundo turístico, cultural e histórico.

“b) Por disposición constitucional expresa, los distritos de Cartagena y Santa Marta,

conservaron su régimen y carácter anterior, es decir, el que se había señalado en los actos legislativos que determinaron su creación, los cuales corresponden en un todo al Distrito Especial de Bogotá, transformado en la Constitución de 1991 en Santafé de Bogotá, Distrito Capital. Luego, la voluntad del constituyente, expresada en el artículo 328, fue la de remitir a ordenamientos jurídicos anteriores, de carácter constitucional y legal, lo relativo al régimen jurídico de dichos distritos.”

Con base en las anteriores consideraciones jurídicas, la Corte afirmó que, dado que la categoría de alcalde mayor conferida al alcalde del Distrito Especial de Bogotá en el Decreto 3133 de 1968, que luego fue conservada en el artículo 323 de la Constitución Política, formaba parte del régimen jurídico especial que es propio de los Distritos de Cartagena y Santa Marta, no cabía duda que también los alcaldes de Cartagena y Santa Marta tenían el carácter de “alcaldes mayores”. Agregó que “interpretando la voluntad del constituyente, el régimen constitucional que regula a Santafé de Bogotá, Distrito Capital, es igualmente aplicable, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley, a los Distritos de Cartagena y Santa Marta.”

6.2 La anterior jurisprudencia tuvo posterior influencia en el proceso legislativo que llevó a la adopción de la Ley 768 de 2002, ahora parcialmente acusada. En efecto, en la ponencia para primer debate al proyecto de ley N° 022 de 1999, Cámara, el ponente expuso que “al examinar el articulado del proyecto, se tuvo en cuenta las consideraciones que sobre el tema de los Distritos ha sentenciado la h. Corte Constitucional C-503 de 4 de noviembre de 1993, M.P. Doctor Antonio Barrera Carbonell. En ella conceptuó que el régimen constitucional que regula al distrito Capital de Santafé de Bogotá, debe ser igual e incluso aplicable a éstos. Siendo así las cosas, las normas para los Distritos inexorablemente deben guardar semejanza con las del Distrito Capital, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley que así lo desarrolle.”²²

7. Los antecedentes legislativos de la norma acusada; razones de la limitación que introduce para la división de los distritos en localidades.

7.1. La ley 768 de 2002 tuvo como antecedentes diversos proyectos que fueron luego unificados en uno solo, pues inicialmente se presentaron propuestas legislativas diferentes, que pretendían la adopción de regímenes especiales independientes para cada uno de los tres distritos especiales del litoral caribe. En el extenso proyecto unificado que fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado de la República²³, se preveía la existencia de localidades dentro de los distritos especiales, cuyas autoridades serían los alcaldes locales y las juntas administradoras locales. Sin embargo, en dicho proyecto no se introdujo ningún tipo de límites por razones demográficas para la creación de tales divisiones territoriales. En la ponencia correspondiente a este primer debate senatorial, se justificó la existencia de localidades dentro de los distritos especiales de la siguiente manera:

“... la división territorial de los Distritos a que se refiere la presente iniciativa estará dirigida a lograr:

- La organización de la comunidad residente en ella, y su expresión institucional, para que por sí misma para que por sí misma pueda contribuir a la solución de sus necesidades y en consecuencia la mejoramiento de la calidad de vida mediante la participación de los

ciudadanos individualmente considerados o como comunidad organizada en la gestión, prestación y fiscalización de los servicios y la ejecución de las obras públicas , así como el ejercicio de las funciones de inspección, control y vigilancia que a estos corresponde según lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

-La promoción y fomento del desarrollo y progreso económico y social de cada ciudad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de las actividades económicas y sociales que se surtan al interior de cada división Administrativa o localidad.”²⁴

Por su parte, la plenaria del Senado de la República aprobó también la existencia de localidades, alcaldes locales y juntas administradoras locales, sin introducir restricciones al respecto.²⁵

7.2. Posteriormente, en la ponencia para primer debate en la Cámara, se propuso eliminar la existencia de localidades dentro de los Distritos Especiales, atendiendo a la necesidad de no generar más costos burocráticos:

“Esta nueva versión de la iniciativa no busca ser una emulación del régimen especial del Distrito de Bogotá, no genera más costos burocráticos por la creación de localidades y Alcaldías Menores que hemos desaparecido, no despoja a los departamentos de sus competencias y recursos, no enriquecen a los Distritos en detrimento de la Nación, no asume competencias normativas en materias aeroportuarias o transporte terrestre, aéreo, marítimo ni fluvial, como se observó inconvenientemente en la iniciativa llegada del Senado de la República.”²⁶(Negritillas y subrayas fuera del original)

Sin embargo, la Comisión de la Cámara mantuvo la previsión sobre la existencia de localidades dentro de los distritos especiales, pero con ciertas limitaciones por razones demográficas. En efecto, el artículo aprobado por dicha Comisión decía así:

“Artículo 3°. Los Distritos Especiales que cuenten con una población mayor de un millón (1.000.000) de habitantes, estarán divididos en Localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y eco-nómico, conformadas por una Comuna o grupo de Comunas vigentes al momento de expedir la presente ley.”(Resalta la Corte)

Más adelante, en el proyecto presentado a la Plenaria de esta misma Corporación, la existencia de localidades dentro de los distritos fue nuevamente prevista, aunque en esta oportunidad se modificaron los límites a la facultad de dividir el distrito en localidades. Dentro del debate parlamentario, se dijo la respecto lo siguiente:

“Al tema de las localidades y de los alcaldes locales se le han introducido algunas modificaciones impulsadas por la honorable Senadora Piedad Zuccardi, en el sentido de que los distritos de más de seiscientos mil habitantes pueden tener localidades y alcaldes menores, pero en ningún caso más de tres; se ha colocado una limitación para que en estos distritos no se pueda hacer feria burocrática con este instrumento. De hecho, Santa Marta no clasifica con este requisito y en la Comisión había sido aprobado con el requisito de un millón

de habitantes.”²⁷ (Destaca la Corte)

Como puede verse, el texto del artículo 3° de la Ley 768, ahora acusado, recoge esta proposición.

7.3. Del anterior recuento de los antecedentes de la norma acusada en Congreso de la República, destaca la Corte que las razones que llevaron a establecer limitaciones a la facultad de los distritos de la Costa Atlántica para dividir en localidades sus territorios tuvieron que ver con la necesidad de “no generar más costos burocráticos” y de evitar que se pudiera “hacer feria burocrática con este instrumento”, y que esta motivación incluso llevó, en cierta fase del proceso legislativo, a pensar en suprimir la posibilidad de crear tales localidades. Ciertamente, el Congreso fue consciente de que la división de los distritos en localidades, y la creación de las correspondientes alcaldías menores y juntas administradoras locales generaba gastos públicos adicionales a nivel distrital, que debían moderarse dadas las circunstancias de crisis financiera que aquejaba a los distritos de la Costa.²⁸

8. La autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Reiteración de jurisprudencia.

8.1 El texto del artículo 287 de la Constitución Política, es el siguiente:

“ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.”

En la interpretación del anterior texto superior, la jurisprudencia sentada por esta Corporación ha hecho ver que es evidente que el legislador dispone de atribuciones para fijar límites para el ejercicio de la autonomía que asiste a las entidades territoriales²⁹, por lo cual es él quien está constitucionalmente habilitado para definir el grado de dicha autonomía³⁰. Empero, en este ejercicio de delimitación legal, está obligado a respetar ciertos “mínimos”, que constituyen el núcleo esencial que permite hablar de un verdadero régimen de descentralización y autonomía.³¹ En este sentido, en la sentencia C-720 de 1999³², se hizo ver que “no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”.

Al precisar cuáles serían aquellos mínimos que constituyen el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales, la jurisprudencia ha indicado que ellos se concretan en los derechos que enuncia el artículo 287, antes citado, esto en las facultades de gobernarse

por autoridades propias, ejercer las competencias que constitucionalmente les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. En efecto, sobre el particular la Corte ha vertido las siguientes consideraciones:

“El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley.”³³

En este mismo orden de ideas, la Corte ha hecho ver que algunas otras normas superiores conceden facultades al legislador para reglamentar el ejercicio de las atribuciones constitucionales de los departamentos y municipios³⁴. En este sentido, en relación con los primeros, el artículo 298 de la Carta indica que “la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.” Y en cuanto a los segundos, de similar manera el artículo 320 *ibidem* prescribe que “la ley podrá establecer categorías de municipios ... y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.” Comentando estas disposiciones, la jurisprudencia ha estimado que confieren una cláusula general de competencia legislativa, que habilita al Congreso para tomar medidas razonables, encaminadas a permitir un mejor desarrollo de las funciones de los entes territoriales³⁵, sin olvidar que

el artículo 150 de la Constitución, al señalar las funciones del órgano legislativo, incluye en su numeral 4° la de “fijar las bases y condiciones para ... establecer las competencias de los entes territoriales.”

Así pues, no cabe ninguna duda acerca de la competencia legislativa para establecer los límites al ejercicio de la autonomía territorial, que debe ejercerse, en todo caso, respetando el reducto mínimo que la define. Ahora bien, esta relación entre las facultades autónomas de los entes territoriales y las atribuciones legislativas para delimitarlas debe ser entendida a la luz de los fines del principio constitucional autonómico, dentro de un Estado de forma unitaria. La autonomía y la descentralización reconocen que ciertas competencias, como las atribuidas a los municipios, obedecen a que las primeras divisiones político administrativas del territorio reclaman la presencia directa de las autoridades administrativas para la atención de sus necesidades, y que tales autoridades deben contar con facultades de producción normativa y con mecanismos de gobierno adecuados a este cometido.³⁶ Por su parte, el principio unitario exige la adopción de políticas generales en ciertos asuntos que competen a la Nación entera, como son, por ejemplo, la estabilidad macro económica general³⁷, la defensa del orden público y de la seguridad exterior³⁸, el comercio exterior, el señalamiento del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el ejercicio de cargos y funciones públicas³⁹, el régimen de control fiscal⁴⁰, la protección de medio ambiente⁴¹, etc., que justifican el mayor ámbito de la libertad de configuración del legislador en estos campos.

Describiendo esta relación entre las competencias normativas de las autoridades territoriales y del legislador, la Corte sostuvo:

“Salta a la vista que, para la solución de este tipo de problemas, en los cuales está involucrado el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, no es válido aplicar una lógica estrictamente legalista, en virtud de la cual se haga uso de la teoría tradicional de clasificación jerárquica de las fuentes de derecho para concluir que, por el solo hecho de expedir actos administrativos, los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a los dictámenes puntuales y precisos del legislador. Esto es, las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformadas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para las entidades nacionales como para las entidades territoriales, un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva; por lo mismo, tratándose de la autonomía territorial, la lógica estrictamente kelseniana halla un límite, por cuanto ciertas atribuciones y competencias forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía. Es decir, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales al ejercer las funciones propias de dicho reducto esencial de autonomía, no se encuentran sujetos, necesariamente, a que las leyes de la República hayan regulado las mismas materias, por cuanto mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136-1 de la Constitución, en virtud del cual se prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial.

“Lo anterior no obsta, por supuesto, para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no invadir, a su vez, el ámbito propio del Legislador. Pero en casos así, no es viable exigir una total conformidad de los actos administrativos territoriales a la ley, puesto que no puede la ley regular ciertas materias específicamente atribuidas a la órbita de acción de dichas entidades territoriales.

“La pregunta a resolver, por ende, es si en cada caso concreto, se ha respetado el contenido mínimo esencial reservado al reducto de autonomía territorial que la Constitución Política protege.”⁴²

8.2 De otro lado, la Corte ha hecho ver que la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales no se traduce en un tratamiento igualitario para todas ellas:

“Dentro del ámbito de las entidades territoriales, al cual pertenecen las normas acusadas, la Carta Política de 1991 para garantizar la vigencia del principio de igualdad, no establece un tratamiento igualitario, en términos absolutos entre ellas. Este argumento se ha defendido aún en casos en los que existen prerrogativas especiales que no se reconocen a todas las entidades por igual (por ejemplo: las regalías y las compensaciones del artículo 360 superior para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables)⁴³. Tampoco se ha establecido un presupuesto de igualdad entre las entidades del orden territorial y las del orden nacional, descentralizadas o no, en

razón a que si bien se trata de personas jurídicas de derecho público, presentan una serie de diferencias que impiden catalogarlas de iguales o por lo menos análogas, y por ende objeto de un mismo tratamiento legal.”

En este mismo orden de ideas, la jurisprudencia ha mostrado que puede el legislador establecer categorías de municipios y señalarles a cada una un distinto régimen jurídico. Y que para la definición de tales categorías puede acudir a distintos criterios, dentro de los cuales el demográfico tiene relevancia:

“(R)esulta incontrovertible que la Constitución Política no consagra como uno de sus postulados la plena igualdad entre los municipios, pues si bien su estructura fundamental, las principales competencias de sus autoridades, la autonomía y los derechos que les reconoce en cuanto entidades territoriales responden en términos generales a las mismas reglas, expresamente se autoriza al legislador para establecer categorías de municipios (artículo 320 C.P.), lo que debe surgir de la verificación sobre aspectos tales como la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica, de lo cual pueden resultar disposiciones legales divergentes, según las categorías que se consagren.

Pero, además, la ley puede considerar, en razón de hipótesis y circunstancias distintas, que algunos municipios participen en beneficios o en cargas que no corresponden a otros, dadas precisamente las diferencias entre ellos”⁴⁴.

9. Examen de constitucionalidad de las expresiones acusadas del artículo 3° de la Ley 768 de 2002, en unidad normativa con lo dispuesto por el artículo 4° siguiente.

9.1 Vistos los anteriores antecedentes tanto de los actos legislativos que dieron origen a los distritos especiales de la Costa Atlántica, como de la norma acusada perteneciente a la Ley 768 de 2002 que adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de tales distritos, y conocidos también los precedentes jurisprudenciales que definieron que el régimen constitucional que regula a Santafé de Bogotá es igualmente aplicable, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley, a los Distritos de Cartagena y Santa Marta, así como la jurisprudencia de esta Corporación referente de manera general al alcance de la autonomía de los entes territoriales, debe la Corte entrar a resolver los problemas jurídicos propuestos en la demandada, que plantean que las facultades de división territorial de las autoridades de los distritos de la Costa Atlántica no podían ser restringidas por el legislador sin desconocer el principio de autonomía de dichas entidades, por cuanto se trataba de un asunto referente al ordenamiento territorial, en el cual al Congreso sólo le cabía fijar pautas generales; y que el criterio al que acudió la ley para establecer restricciones a esta facultad, que es el relativo al tamaño de la población, resulta inconstitucional, pues los factores demográficos no fueron los que llevaron a la consagración en las normas superiores de la existencia de tales distritos y de su régimen especial.

9.2. Las facultades de los distritos especiales de la

Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades: Como arriba se vio, los actos legislativos que dieron origen a la creación de los distritos especiales de la Costa Atlántica

tuvieron como propósito extender el régimen jurídico especial de Bogotá a las ciudades de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla; a esta conclusión se llega con facilidad a partir del estudio de las exposiciones de motivos de los proyectos correspondientes, y de lo dicho durante el debate parlamentario que llevó a la consagración de las respectivas reformas constitucionales, cuando expresamente se aludió a la intención de cubrir a dichas ciudades del litoral caribe con los “beneficios” del régimen especial de la capital de la República.

De otro lado, la Constitución Política de 1991, proferida por la Asamblea Nacional Constituyente después de la erección de Cartagena y Santa Marta como distritos especiales, expresamente indica que, bajo el nuevo régimen constitucional instaurado, dichas ciudades “conservarán su régimen y carácter”. Por eso, la Sentencia C- 503 de 1993 reconoció que el régimen especial de estos distritos costeros⁴⁵ correspondía al del Distrito Especial de Bogotá, transformado por la Carta de 1991 en Distrito Capital, con arreglo a las prescripciones especiales que estableciera la ley. Además, en este mismo pronunciamiento la Corte afirmó que, interpretando la voluntad del constituyente, no sólo en Bogotá existía un “alcalde mayor”, sino que también en los distritos especiales de la Costa Atlántica el burgomaestre tenía tal calidad, con lo cual implícitamente reconoció la posibilidad de que en estos distritos existan alcaldes menores o locales, estos últimos con vocación administrativa sobre las localidades o alcaldías menores.

De todo lo anterior se desprende que la posibilidad de dividir en localidades el territorio de los distritos especiales del litoral caribe es una facultad de estirpe constitucional. Además, la Corte estima que corresponde a la facultad también constitucional de los municipios de dividir sus jurisdicciones en comunas o corregimientos, competencia a que alude el artículo 318 superior.⁴⁶

Ahora bien, la facultad de crear localidades, llamadas a ser conducidas por un alcalde menor o local y una junta administradora local, ciertamente es un “beneficio” que forma parte del régimen especial del Distrito Capital, extensivo a los distritos especiales caribeños por voluntad del constituyente. En efecto, la existencia de localidades actúa como un mecanismo de profundización del principio de participación ciudadana, al permitir la injerencia más directa de los ciudadanos, ya sea personalmente o por medio de comunidades organizadas, en la adopción de las decisiones que los afectan, en la fiscalización de los servicios públicos a cargo del distrito, y en el control del ejercicio de la función administrativa. Las localidades hacen posible la inmediatez o acercamiento entre los administradores y los administrados, al permitir instancias gubernamentales próximas al ciudadano.

Así las cosas, la Corte no duda en afirmar que a los distritos especiales de la Costa Atlántica les asiste la facultad de dividir su territorio en localidades, facultad que tiene su fundamento en la misma Constitución. Empero, estima que dicha prerrogativa admite el señalamiento legal de condiciones particulares para su ejercicio.

Para sustentar la anterior conclusión, la Corte hace ver que los actos legislativos que crearon los distritos especiales que ocupan su atención, si bien pretendieron extender a ellos los beneficios del régimen jurídico de Bogotá, también autorizaron al legislador para dictar para ellos el “estatuto especial” sobre su régimen fiscal, administrativo y de fomento económico. Es decir, el constituyente quiso dotar de un particular régimen jurídico a estos distritos y por

ello confirió autorización expresa al legislador para expedir tal régimen, y a ello aluden expresamente los tres actos legislativos que instauraron tales distritos. En este sentido el artículo 1° del Acto legislativo N° 1 de 1987 dice que la ciudad de Cartagena de Indias será organizada como un Distrito Turístico y Cultural y añade que “El legislador podrá “dictar para él un estatuto especial” sobre sus régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.” En el mismo sentido, el Acto Legislativo N° 03 de 1989 expresa que “la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, será organizada como un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley, el Legislador así mismo dictará para ella un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural e histórico”. Y por su parte, el Acto Legislativo 01 de 1993 señala que el “régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Especial de Barranquilla será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten”.

Así las cosas, si el régimen legal de los distritos del Caribe es “especial” para ellos, la Corte concluye que las facultades de tales distritos costeros de dividir su territorio en localidades pueden ser objeto del señalamiento legal de condiciones especiales o particulares para su ejercicio.

El señalamiento de estas condiciones sin duda restringe la autonomía de tales entes territoriales, pero dado que, como se vio, dicha autonomía no es ilimitada, estas restricciones no son de suyo inconstitucionales, siempre y cuando respeten el reducto mínimo de independencia que define dicha autonomía. Por lo tanto, en la limitación de las facultades de dividir el territorio de los distritos en localidades, el legislador no puede llegar hasta el extremo de abrogar la potestad, o hacerla nugatoria. Además, las limitaciones introducidas deben responder a criterios de razonabilidad y no ser absolutamente caprichosas.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Corte a referirse de manera concreta a cada uno de los cargos propuestos en la demanda.

9.3. Las limitaciones a la facultad constitucional de los distritos especiales de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades no son materia de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Al parecer del demandante, la materia de la que se ocupa el artículo 3° de la Ley 768 de 2002 constituía un asunto referente al ordenamiento territorial, en el cual al Congreso sólo le cabía fijar pautas generales. Por lo cual, no podía establecer condicionamientos precisos, como los que introduce la norma acusada, a la facultad de los distritos especiales de dividir su territorio en localidades.

En oportunidades anteriores esta Corporación ha destacado que la reserva de ley orgánica, por tratarse de una restricción a la cláusula general de competencia del legislador, es de interpretación restrictiva. Así las cosas, sólo aquellas materias expresamente señaladas por la Constitución como asuntos que deben ser regulados mediante esa categoría especial de leyes puede considerarse cobijada por la reserva en cuestión.

En este sentido, en la Sentencia C- 579 de 200147, se dijo lo siguiente:

“b) La reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial

Tal y como se estableció arriba, la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes.”⁴⁸

Ahora bien, el artículo 288 superior indica en los siguientes términos cuál es la materia de la “ley orgánica de ordenamiento territorial”:

“ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales...”

Al parecer de la Corporación, los artículos 3° y 4° de la Ley 768 de 2002 que ahora se examinan no establecen ninguna distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, por lo cual su materia no cae bajo la reserva de ley orgánica a que alude la norma superior transcrita. Tal materia, propia de la ley ordinaria, consiste en fijar determinados requisitos o condiciones para el ejercicio de la competencia de los distritos de dividir su territorio en localidades, y desde este punto de vista lo que el legislador hace es reglamentar el ejercicio de una atribución constitucional de tales entes, para lo cual está autorizado por los propios actos legislativos que dieron nacimiento a los tres distritos de la Costa Atlántica, así como por el artículo 150 de la Constitución, que, al señalar las funciones del órgano legislativo, incluye en su numeral 4° la de “fijar las bases y condiciones para ... establecer las competencias de los entes territoriales.”

Por otro lado, esta misma disposición superior también autoriza al legislador ordinario para “fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales”.⁴⁹ Por lo cual esta Corporación ha indicado que la regla general es que la determinación de las condiciones para la creación de entidades territoriales no cae bajo la reserva de ley orgánica, que sólo se exige en este asunto cuando se trata de la creación de los departamentos. En este sentido se han vertido los siguientes conceptos relativos a la creación de municipios, que ahora la Corte estima que resultan igualmente aplicables al asunto de la fijación de las condiciones para la creación de localidades dentro de los distritos especiales:

“En la Constitución vigente, los requisitos para la creación y fusión de municipios, son materia de regulación por parte del legislador ordinario, de acuerdo con lo previsto en el art. 150-4 Superior, que señala:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

“Puede afirmarse que, por regla general, corresponde al legislador ordinario la fijación de las condiciones para crear, fusionar y eliminar entidades territoriales; sólo excepcionalmente, como en el caso del artículo 29750 relativo a los departamentos, el Constituyente deferió al legislador orgánico la determinación de las condiciones para la creación de estas entidades.

“De acuerdo con lo anterior, se pregunta la Corte si podría interpretarse de manera extensiva el artículo 297 de la Carta; en otras palabras, si es posible alegar la existencia de un vacío constitucional, y señalar que corresponde también a la reserva de ley orgánica el establecimiento de los requisitos para la creación de nuevos municipios.

“La respuesta es negativa. Del análisis sistemático de las normas constitucionales sobre reserva de ley orgánica territorial; así como del estudio de la naturaleza del municipio como una entidad territorial dinámica, instituida como primer punto de enlace del ciudadano con sus autoridades, se desprende la imposibilidad de extender la interpretación de las materias propias del legislador orgánico, al régimen legal de los municipios.

“Como se mencionó anteriormente, los asuntos materia de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución. No puede, entonces, suplantarse la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos que él no consideró necesario deferir a este tipo de leyes. Sobre esta materia, se ha pronunciado la Corte de la siguiente manera:

“En el evento en que el juez constitucional se enfrente al estudio de una ley ordinaria que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica y siempre que los criterios hermenéuticos existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por ésta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse a favor de la opción adoptada por el legislador ordinario, y, por lo tanto, la norma deberá ser declarada exequible respecto del cargo en mención”.

“De lo anotado anteriormente, se concluye que si el Constituyente hubiese pretendido reservar al legislador orgánico la delimitación de los requisitos para la creación de nuevos municipios, la Constitución haría referencia expresa a esta materia dentro de su articulado; no obstante, no existe ninguna remisión al legislador orgánico dentro del texto constitucional, cuando éste desarrolla el tema de los municipios, lo cual se colige de la simple lectura del artículo 300 superior:

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: (...) 6. Con sujeción a los requisitos que señala la ley crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias”.

“La decisión del constituyente de deferir al legislador ordinario la fijación de los requisitos para la creación de municipios tiene su fundamento en la naturaleza misma de esta entidad territorial, entendida como una organización social que surge como primer punto de contacto entre el ciudadano y sus autoridades, con un carácter dinámico, cuya estructura debe estar acorde con la realidad política y social del país.

...

“La creación de municipios es un proceso que debe adaptarse al desarrollo del país y se encuentra estrechamente ligado a necesidades políticas y sociales cambiantes, razón por la cual el constituyente razonablemente consideró que no era conveniente darle un carácter especial a tal régimen jurídico, puesto que ello atentaría contra los postulados de descentralización y autonomía que la propia carta proclama.

“De acuerdo con lo anterior, los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000, que determinan los requisitos para la creación y fusión de municipios, se ajustan a la Constitución, ya que el establecimiento de su régimen jurídico, a diferencia de la región, los departamentos, los territorios indígenas y las áreas metropolitanas, fue deferido al legislador ordinario. Por tal razón, se procederá a declarar su exequibilidad por el cargo estudiado en esta providencia.”⁵¹ (Negrillas fuera del original)

En consecuencia, el argumento del demandante, según el cual la materia de la que se ocupa el artículo 3° de la Ley 768 de 2002 constituía “un asunto referente al ordenamiento territorial”, en el cual al Congreso sólo le cabía fijar pautas generales, carece de fundamento jurídico adecuado, por lo cual el cargo será despachado como improcedente.

9.4 Las limitaciones introducidas por las normas bajo examen a las facultades constitucionales de los distritos especiales de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades.

Las limitaciones que los artículo 3° y 4° de la Ley 768 de 2002 introducen a la facultad de los distritos especiales de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades son tres:

* Una primera que atiende aun criterio demográfico relativo al tamaño de la población del distrito, según la cual sólo aquellos “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes” pueden estar divididos en localidades.

* Otra según la cual, aquellos distritos que tengan más de seiscientos mil habitantes, en cualquier caso podrán dividirse en “máximo 3 localidades”. Es decir, superados los primeros seiscientos mil habitantes, sin consideración al mayor tamaño que pueda tener la población, en ningún evento se puede superar este tope de tres localidades. (Nótese que la redacción de la disposición no permite entender que se trate de una localidad por cada seiscientos mil habitantes, o de dos o tres localidades por este mismo número de pobladores. Simplemente señala un límite máximo al número de localidades).

* Por último, el artículo 4°, con el cual se ha integrado la unidad normativa que estudia la Corte, señala un límite temporal para el ejercicio de la facultad constitucional de los distritos de dividir su territorio en localidades. Ciertamente, recuérdese que conforme a esta disposición el respectivo alcalde distrital contaba con un plazo máximo de dos meses contado a partir de la vigencia de la ley 768 de 2002 para presentar un proyecto de acuerdo de división territorial, y, a su vez, el concejo distrital contaba con un término de dos meses para tramitarlo y aprobarlo, plazos estos que, a la fecha del presente pronunciamiento se encuentran vencidos.

A juicio de la Corte, las anteriores limitaciones, aunque persiguen un fin constitucionalmente válido, no obedecen a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, según pasa a explicarse:

9.4.1 Implicaciones presupuestales de la creación de localidades. Racionalización del gasto público como fin constitucionalmente válido. La irrazonabilidad de la limitación por razones demográficas. Inconstitucionalidad del límite temporal impuesto para el ejercicio de la facultad autónoma de dividir el territorio

Como se hizo ver anteriormente, los antecedentes legislativos del artículo 3° de la Ley 768 de 2002 ponen en evidencia que la razón que llevó al legislador a limitar la facultad de los distritos de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades obedeció a la necesidad de racionalizar el gasto público en esas ciudades, que enfrentaban situaciones de déficit fiscal que las habían llevado a procesos de reestructuración de pasivos, tramitados de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999. Por ello, en las ponencias e intervenciones surtidas durante el proceso legislativo que culminó con la expedición del artículo bajo examen, se puso de presente la necesidad de “no generar más costos burocráticos” y de evitar que se pudiera “hacer feria burocrática con este instrumento”, y que esta motivación incluso llevó, en cierta fase del proceso legislativo, a pensar en suprimir la posibilidad de crear tales localidades.

Al parecer de la Corte, la limitación a la facultad constitucional de los distritos del litoral caribe de dividirse en localidades constituye una restricción a la autonomía de dichos entes que, en la presente oportunidad, obedece a un motivo constitucionalmente válido. En efecto, la Corte ha hecho ver que el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial cuando se trata de temas presupuestales⁵², y que la autonomía de los entes descentralizados por el factor territorial se reduce aquí correlativamente, pues en tales materias el principio unitario exige la adopción de políticas generales, dado que se trata de asuntos que competen a la Nación entera al concernir a la estabilidad macro económica general.⁵³ Y aunque ha admitido que la mayor facultad del legislador se presenta especialmente en lo relativo a las llamadas rentas exógenas, ha considerado que en determinadas ocasiones también puede intervenir el manejo de las rentas endógenas, como cuando las especiales circunstancias de crisis económica de las entidades territoriales exigen imponer un marco general de racionalización del gasto público, especialmente de los llamados gastos de funcionamiento.⁵⁴

Así pues, la limitación a la facultad de crear localidades dentro de los distritos persigue un fin constitucionalmente válido, que autorizaba al legislador a introducir restricciones al respecto.

Empero, el criterio al que acude en este caso el legislador para introducir la restricción, a juicio de la Corte no responde a criterios de razonabilidad, principalmente por dos razones: en primer lugar, porque no necesariamente existe una relación de proporcionalidad directa entre los ingresos corrientes del distrito y la población del mismo, de manera que sea posible establecer que, a mayor población, mayores ingresos corrientes; puede darse el caso en el que distritos menos poblados tengan mayores ingresos que otros más poblados, debido a factores como su mayor desarrollo industrial o comercial, su situación geográfica, su condición de puerto, su atractivo turístico, o su mejor gestión administrativa, por ejemplo; y de otro lado, la necesidad de dividir el territorio en localidades no deviene exclusivamente

del tamaño de la población, sino también de las especificidades de cada uno de los sectores geográficos del distrito que se va a dividir, dentro del cual pueden existir áreas con disparidades inmensas por el tipo de actividades y problemas que se suscitan dentro de ellas, lo cual puede resultar especialmente cierto en distritos dedicados prevalentemente al desarrollo de la industria turística o a la actividad portuaria. Estas distintas peculiaridades de cada zona del distrito dan lugar a necesidades administrativas particulares, que bien pueden ameritar la creación de localidades independientes.

De esta manera, la limitación introducida por el número de habitantes resulta irrazonable, porque este criterio no tiene una relación de conexidad necesaria con el motivo de la limitación -racionalización del gasto público- y además no atiende al objetivo que persigue la creación de localidades -facilitar su gestión administrativa y de gobierno-.

Por las razones expuestas, la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes”, contenida en el artículo 3° de la Ley 767 de 2002.

9.4.2 Las limitaciones temporales al ejercicio de la facultad divisoria del distrito. Irrazonabilidad de este límite temporal. Inconstitucionalidad del artículo 4°.

Al parecer de la Corporación, también resultan inconstitucionales las limitaciones temporales al ejercicio de la facultad de dividir el territorio en localidades que son prescritas por el artículo 4°. En efecto, ya se ha dicho que como resultado de lo dispuesto en esta norma, aun si el tamaño de la población de un distrito hubiere crecido desde la entrada en vigencia de la ley, o si llegara a crecer en el futuro hasta alcanzar el número de seiscientos mil habitantes que menciona el artículo 3°, permitiéndose por este aspecto proceder a la conformación de localidades que antes no podían constituirse, el artículo 4° lo impediría por haber señalado un límite temporal para el ejercicio de esta atribución por parte de los órganos de esas entidades territoriales. Es decir, hoy en día existe una prohibición absoluta e intemporal para crear localidades, que cobija a los distritos que a la fecha de entrada en vigencia de la ley bajo examen no alcanzaban a tener el mencionado requisito demográfico (solo la ciudad de Santa Marta se encuentra en esta situación), y una prohibición de crear más localidades que aquellas que ya fueron establecidas inicialmente, que cobija a los otros dos distritos que sí superaban el límite poblacional exigido cuando entró a regir la Ley 768 de 2002.

Al parecer de la Corte esta restricción desconoce infundadamente la facultad constitucionalmente reconocida a los distritos especiales de la Costa Atlántica de dividir su territorio en localidades, afectando de manera grave en particular a la ciudad de Santa Marta. Ciertamente esta ciudad, por efecto de lo que la disposición dispone, nunca podrá proceder a tal división, aun si llegara a alcanzar el número de seiscientos mil habitantes que permitió a los otros dos distritos proceder a la creación de localidades. Lo anterior equivale al desconocimiento absoluto de su facultad divisoria, facultad que, como arriba se vio, es de raigambre constitucional por estar prevista en el régimen del Distrito Capital de Bogotá, que debía ser extendido a los distritos de la Costa Atlántica, con arreglo a las prescripciones especiales que estableciera la ley.

Además, el criterio escogido en esta ocasión por el legislador para desconocer la facultad divisoria de los distritos resulta del todo irracional. En efecto, el solo trascurso del tiempo no

puede hacer que desaparezcan las necesidades de división de tales distritos, pues estas provienen más bien de otro tipo de circunstancias que sí influyen en la importancia de implementar mecanismos de acercamiento entre las autoridades y el ciudadano.

De cualquier manera, si el objetivo de la restricción a la facultad de dividir el territorio radicaba en la necesidad de limitar los costos burocráticos que tal división implica, el plazo perentorio para el ejercicio de la facultad per se no resulta adecuado para la consecución de ese objetivo, pues no atiende a ningún factor de relación entre los ingresos disponibles y los gastos que generan las localidades a crear. No existe por tanto una racionalidad interna entre el objetivo que persigue el legislador y el medio escogido para alcanzarlo, y en cambio la restricción temporal para el ejercicio de la facultad sí conlleva el desconocimiento absoluto de ella, más cuando dentro de dicho plazo no se alcanzaba a cumplir con el requisito demográfico exigido por el artículo 3°.

En tal virtud, en la parte resolutive de la presente decisión, la Corte declarará la inconstitucionalidad del artículo 4° de la Ley 768 de 2002.

9.4.3. La limitación por el número máximo de localidades. Irrazonabilidad de la restricción. Inconstitucionalidad correspondiente.

Finalmente la Corte debe referirse a la expresión “máximo 3”, contenida en el artículo 3° de la Ley 768 de 2002. Dicha expresión impide que, superado el límite de los seiscientos mil habitantes, cualquiera que sea o llegue a ser la población de los distritos especiales de la Costa Atlántica, ellos se dividan en más de tres localidades. En efecto, se trata de una prohibición absoluta de sobrepasar este número fijo, pues la redacción de la disposición no vincula este máximo de localidades con ningún requisito demográfico o de otra clase que llegue a alcanzarse. Por ejemplo, no indica que serán máximo tres localidades por cada seiscientos mil habitantes, o por cierto nivel alcanzado de ingresos corrientes del distrito, u otro factor o criterio similar. Simplemente proscribe absolutamente la división territorial del distrito en más de tres localidades.

A juicio de la Corporación, si lo que pretendía el legislador era evitar que se aumentaran injustificadamente los costos burocráticos originados en la creación de localidades, sin que por otro lado los ingresos corrientes fueran suficientes para atenderlos, ha debido vincular el tope máximo de tres localidades que señaló, con un factor relacionado con el nivel de tales ingresos, o con otro criterio relativo al saneamiento fiscal del distrito.

Sin embargo, no fue así como procedió el legislador, disponiendo en cambio un límite máximo absoluto de localidades que no consulta elemento de razonabilidad alguno; con ello desconoció la autonomía de los entes territoriales, pues las facultades constitucionales de dividir el territorio de las localidades, si bien pueden ser limitadas, tales limitaciones deben obedecer a criterios de razonabilidad. Al respecto, la Corte no encuentra razonable que si un distrito supera o llega a superar con creces el límite de seiscientos mil habitantes, llegando por ejemplo, a contar con una población similar a la que hoy tiene el Distrito Capital, de ninguna manera pueda proceder a la división de su territorio en más de tres localidades. O que si supera la situación de déficit financiero, aun así le esté vedado aumentar este número de localidades, a pesar de las necesidades administrativas que al respecto puedan presentarse. Esta prohibición absoluta atenta no sólo contra la autonomía distrital implícita

en la facultad de dividir el territorio, sino también contra el principio de participación ciudadana que debe tener proyección sobre todo el ordenamiento jurídico, pues impide que la división del territorio sea adecuada a las necesidades de acercamiento entre las autoridades y los administrados, y a la apertura de cauces apropiados para la injerencia más directa de los ciudadanos, ya sea personalmente o por medio de comunidades organizadas, en la adopción de las decisiones que los afectan, en la fiscalización de los servicios públicos a cargo del distrito, y en el control del ejercicio de la función administrativa.

Así las cosas, el tope máximo de tres localidades resulta ser inexecutable si no tiene vinculación con otro elemento que lo haga razonable, con miras al logro que persigue el legislador, esto es, la racionalización del gasto público: por esta razón la Corte procederá a retirarlo del ordenamiento.

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 :

Primero: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil habitantes”, y “máximo 3” contenidas en el artículo 3° de la Ley 768 de 2002.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 4° de la Ley 768 de 2002.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P Carlos Gaviria Díaz.

3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ARTICULO 318: Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

4 Al respecto cita in extenso la Sentencia C-579 de 2001.

5 Citra concretamente las sentencia C-373 de 1997 y C-1051 de 2001

6 Constitución Política. Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

7 Constitución Política, Artículo 318: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.”

8 La ley 768 de 2002 entró en vigencia el treinta y uno (31) de julio de 2002.

9 Este rasgo permite distinguir la unidad normativa de la llamada proposición jurídica completa, pues esta última figura se presenta cuando el alcance normativo contenidos en la disposición carece de sentido regulante propio aislado del contexto dentro del cual está insertado. Sobre el tema pueden consultarse entre otras las Sentencias C-357 de 1999 y C-409 de 1994.

10 Sentencia C-349 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

12 Esta Sentencia no se refiere a la historia del Distrito Especial de Barranquilla, recientemente creado para el momento en que fue proferido el pronunciamiento.

13 Al revisar los antecedentes de esta norma en la Asamblea Nacional Constituyente, se encuentra que en las diferentes ponencias surtidas durante los debates correspondientes no se hizo ninguna referencia expresa a las razones por las cuales se adoptaba este precepto. Cf. LLERAS DE LA FUENTE Carlos, TANGARIFE TORRES Marcel. Constitución Política de Colombia. Origen, Evolución y Vigencia. Bogotá; Biblioteca Jurídica Dike. 1996. Págs. 1220 y siguientes.

14 En este sentido, en la exposición de motivos correspondiente se dijo: “Cartagena es patrimonio de todos los colombianos. Es aquella ciudad que por fuerza de su belleza natural se ha convertido en epicentro de la mayoría de los eventos culturales, empresariales y diplomáticos de la República, hasta el extremo, en el últimos de los respectos, que ha sido necesario establecer la sede alterna de la Cancillería en esa localidad. Es, así mismo, la ciudad turística del país, siendo, por lo tanto, fuente generadora de divisas, de empleo y de imagen para la Nación en el concierto de Estados del orbe. ...

“Cartagena merece un apoyo eficiente para su despegue turístico y cultural. Sus monumentos deben estar bien conservados, se debe rescatar la memoria del pueblo cartagenero impulsando la creación de archivos históricos, logrando una permanente atención sobre aspectos como el enunciado que no pueden ser subvertidos con la facilidad con que algunos pretenden. (David Turbay Turbay. “Exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1886, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en distrito Especial”)

15 Sobre las características de Santa Marta que llevaron a justificar su erección en distrito especial, en la exposición de motivos al Acto Legislativo correspondiente se dijo: “Santa Marta, la ciudad más antigua de Colombia, nuestra ciudad de Bastidas, tiene tantas razones históricas, culturales y turísticas como la ciudad de Cartagena de Indias, para anhelar también ser organizada como Distrito Especial, que facilite su mejor desarrollo turístico. Su situación geográfica es privilegiada como pocas ciudades la tienen en nuestra América. En su seno guarda los tesoros más antiguos del país, como la primera catedral de Colombia, la Casa de la Aduana, la Quinta de San Pedro Alejandrino y en fin... tantos otros que hacen a toda ella un monumento de nuestra historia y cultura. Además su perímetro urbano se encuentra rodeado de una naturaleza de inigualable belleza considerada ya como reserva nacional. ” (Juan Carlos vives Menotti. Exposición de motivos al Proyecto de Ley (sic) N° 33 de 1988, “por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del

Magdalena, en Distrito Especial.” Anales del Congreso. Miércoles 2 de agosto de 1988. Págs. 15 y 16.)

16 David Turbay Turbay. “Exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1886, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en distrito Especial”

17 Juan Carlos Vives Menotti. Exposición de motivos al Proyecto de Ley (sic) N° 33 de 1988, “por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en distrito Especial.” Anales del congreso. Miércoles 2 de agosto de 1988. Págs. 15 y 16.

18 Ricardo Rosales Zambrano. Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 177 de 1992, “por medio de la cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario.” Gaceta del Congreso N° 174 del a de junio de 1993. Página 11 y siguientes.

19 M.P. Antonio Barrera Carbonell

20 “ARTICULO 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.”

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

“ ...”

“ARTICULO 322. Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

“Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

“Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. “

21 ARTICULO 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.

22 Ponencia para primer debate en la Cámara al proyecto de ley 022 de 1999, Cámara, “por el cual se dicta el régimen para el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla (posteriormente acumulado con otros proyectos sobre régimen especial de los demás distritos de la Costa Atlántica). Gaceta del Congreso 301 del viernes 10 de septiembre de 1999.

23 A este proyecto unificado le correspondió el número 022 de 1999 -Senado- y fue aprobado por la Comisión Primera del Senado en su sesión del 6 de junio de 2000. Cf. Gaceta del Congreso 329 del 16 de agosto de 2000.

24 Miguel Pinedo Vidal, Jorge León Sánchez, Carlos Espinosa Faccio-Lince. Ponencia para primer debate a los proyectos de ley números 87 y 63 de 1999 Senado, “por medio de la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, cultural e Histórico de Santa Marta. Gaceta del congreso N° 515 del 6 de diciembre de 1999.

25 Cf. Texto definitivo del Proyecto de Ley Número 22 de 1999 Senado, aprobado por el Senado de la República el 20 de junio de 2000. Gaceta del Congreso N° 255 del 13 de julio de 2000.

26 Joaquín José Vives Pérez, Tarquino Pacheco Camargo. Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 06 de 2002 Cámara. Gaceta del Congreso 162 del 3 de mayo de 2001.

27 Intervención del representante Hugo Francisco Petro Urrego. Acta de plenaria 158 del 20 de junio de 2001. Gaceta del Congreso 354 de 31 de julio de 2001.

28 Sobre la elección y funcionamiento de dichas alcaldías menores y juntas administradoras locales, y sobre la fuente de los recursos con los que se atienden los gastos que originan, el artículo 5° de la Ley 768 de 2002, que ahora se examina, dispone lo siguiente:

“Artículo 5°. Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde mayor de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en Asamblea Pública, citada por el alcalde mayor y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros. La primera citación a tal asamblea la realizará el alcalde mayor en un término no mayor de dos (2) meses, luego de crearse las localidades y, en los períodos sucesivos de posteriores administraciones distritales, se harán dentro de los dos (2) primeros meses luego de la posesión de cada alcalde mayor. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cuociente electoral.

Parágrafo. Para ser alcalde local se debe cumplir con los requisitos que la ley exige para desempeñar el cargo de alcalde mayor. El concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial. Su período será el del alcalde mayor y el costo de estas asignaciones salariales será cubierto por los recursos propios del Distrito.”

29 Cf. Sentencia C-1051 de 2004

30 Cf. Sentencia C- 105 de 2004.

31 Cf. Ibidem. Sobre el particular pueden consultarse también las sentencias C-1112 de 2001 y la C-535 de 1996.

32 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

33 Sentencia C-579 de 2001

34 CF. Sentencia C-579 de 2001

35 Cf. Ibidem.

36 En este sentido en la Sentencia C- 748 de 1992 (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte dijo: “La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el art. 287 habla de la “gestión de sus intereses”. Y esa es la razón por la cual se considera el municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado. (artículo 311 C.P.)” -se subraya en esta oportunidad-.” En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-244 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

37 La mayor amplitud de la potestad legislativa en materia financiera y presupuestal ha sido reiteradamente reconocida por la Corte. En este sentido pueden consultarse, especialmente, las siguientes sentencias: C-579 de 2001, C-1112 de 2001 y C-105 de 2004.

38 Sobre esta materia, ha señalado la Corte: “Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 10. C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al tenor del artículo 303 de la Carta, “el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público”, mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador” (Sentencia C-032 de 1993, MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

39 Cf. sentencia C- 1051 de 2004

40 Cf. sentencia C-104 de 2004.

42 Ibidem

43 Vid. Sentencia C-127 de 2000, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

44 Sentencia C-036 de 1996, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia C-207 de 2000, C-845 de 2000, C-579 de 2001, etc.

45 Se refirió solo a Cartagena y Santa Marta.

46 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones :

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

47 M.P Eduardo Montealegre Lynett

48 En esta oportunidad la Corte definía si la categorización de los departamentos, municipios y distritos introducida por la Ley 617 de 200 caía bajo la reserva de ley orgánica.

49 “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

50 . El artículo 297 de la Constitución señala: “El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos siempre que se cumplan con los requisitos exigidos en la ley orgánica del ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”.

51 Sentencia C-579 de 2001. M.P Eduardo Montealegre Lynett

52 Cf. Ibidem

53 Recuérdese que la mayor amplitud de la potestad legislativa en materia financiera y presupuestal ha sido reiteradamente reconocida por la Corte. En este sentido pueden consultarse, especialmente, las siguientes sentencias: C-579 de 2001, C-1112 de 2001 y C-105 de 2004.

54 Así fue considerado por esta Corporación en la Sentencia C-579 de 2001, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.