

C-541-93

NORMA DEROGADA/SUSTRACCION DE MATERIA

Es deber fallar de fondo en aquellos eventos en que no obstante haber ocurrido la derogatoria de la norma cuestionada después de haber entrado en vigor la Carta de 1991 (julio 7), sin embargo ésta continúa proyectando sus efectos jurídicos.

PRINCIPIO PERPETUATIO JURISDICTIONIS

El órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario.

AUTONOMIA LOCAL

Generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La autonomía que la Carta confiere a las autoridades distritales y locales debe entenderse circunscrita a lo que tanto en ella como en la ley se determine.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL/CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL-Determinación

El ámbito en que el Congreso ejerció su competencia de regulación normativa no fue el relativo a la organización territorial sino, el referido a la determinación de las circunscripciones electorales en que se dividiría el Distrito Capital para el único y exclusivo propósito de que pudiera llevarse a cabo la elección de las juntas administradoras locales. No ve la Corte en dicho proceder usurpación alguna de competencias de las autoridades locales pues, en la función de proveer a la organización administrativa del Distrito Capital que la Carta reserva a la autoridad legislativa del nivel central, se comprende, desde luego, la atribución de tomar las medidas conducentes a la elección de sus autoridades y las consiguientes de adscribirles competencias y proveer lo conducente a su funcionamiento real y efectivo.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA/DISTRITO CAPITAL-Organización Administrativa

Normas que adoptan las medidas requeridas para la puesta en marcha de instituciones que, como las juntas administradoras locales, constituyen nítida expresión del proceso de participación democrática en el ámbito local permitiendo la vinculación de la ciudadanía a las células más próximas del quehacer comunitario, cuya expresión programática e institucional más vigorosa se consigna en la Carta Política de 1991 están, desde luego, cobijadas en las competencias que el Constituyente asignó al legislador para proveer, entre otras, a la organización administrativa del Distrito Capital.

PROCESO D- 315

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 46 -parcial- de la Ley 1a. de 1992.

MATERIA:

Determinación por el legislador de las circunscripciones electorales para la elección de juntas administradoras locales en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

TEMAS:

- El ámbito de las competencias de regulación normativa de los niveles central, distrital y local en materia del régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

ACTORES:

JAIME GOMEZ GUIDIA

FABIO HUMBERTO CAMPOS LADINO

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 69

Santafé de Bogotá, D.C., Noviembre Venticuatro (24) de mil novecientos noventa y tres

(1993).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre el mérito de la acción de inconstitucionalidad interpuesta de manera parcial por los ciudadanos Jaime Gómez Guaidía y Fabio Humberto Campos Ladino contra el artículo 46 de la Ley 1a. de 1992.

Se fijó en lista el negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242-1 de la Constitución y 7o. inciso segundo del decreto 2067 de 1991; y, al tiempo, se surtió el traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

De igual modo, se comunicó la iniciación del proceso al señor Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a la Federación Colombiana de Municipios y al Presidente del Consejo Distrital para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las norma parcialmente impugnada.

Cumplidos, como están, los trámites constitucionales y legales estatuidos para esta clase de negocios, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

Lo acusado es lo que se subraya en la transcripción del precepto legal que es materia de impugnación, la cual se toma del Diario Oficial No. 40307 del martes veintiocho (28) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992).

LEY 01 DE 1992

“por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital.

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A:

Capítulo VIII

Disposiciones Generales

“... ”

“Artículo 46. Con el fin de asegurar la vigencia inmediata de la presente Ley, las zonas en que actualmente se divide el territorio del Distrito Capital tendrán el carácter de Localidades. En cualquier momento, a iniciativa del Alcalde Mayor, el Concejo Distrital podrá crear, suprimir o fusionar Localidades.”

III. LA DEMANDA.

A. Normas Constitucionales que se consideran infringidas.

Los actores consideran que la disposición parcialmente acusada desconoce los artículos 4o., 136-1, 150-4, 285, 286 y 322 de la Constitución Política.

B. Los Fundamentos de la Demanda.

Los demandantes argumentan que al expedir la prescripción legal acusada, el Congreso usurpó competencias que la Carta Política reserva de manera exclusiva a otras autoridades, como son las que en materia de división del territorio del Distrito Capital en Localidades, su artículo 322, radica en las autoridades distritales. En su opinión, el Concejo Distrital es el órgano a quien, previa iniciativa del Alcalde Mayor, le corresponde dividir el territorio del Distrito Capital; nó al Congreso, como ocurrió en el presente caso.

Aseveran que con dicho proceder el Congreso actuó, además, en contra de la prohibición de no inmiscuirse en asuntos de competencia de otras autoridades, con lo cual transgredió el artículo 136-1 Superior.

Al profundizar las razones de su tacha, expresan que la caracterización de entidades territoriales corresponde al Congreso, pero sólo tratándose de regiones y provincias; nó de Localidades. Afirman que al otorgar el carácter de Localidades a las zonas en las que se encontraba dividido el territorio distrital a la fecha de expedición de la Ley 1a. de 1992, el legislador incurrió en identificación o calificación de un territorio; por ende, invadió las competencias de las autoridades distritales.

Como motivo adicional de censura aducen que al tenor de la Carta Política, las Localidades no forman parte de la división general del territorio nacional, sino de una parte especial de éste, el Distrito Capital. De ahí que, en su criterio, también resulten vulnerados los artículos 150 numeral 4o., 285 y 286 del mismo Estatuto.

Por último, señalan que si bien por mandato de la Constitución, el Congreso Nacional participa en la creación de la ley que establece las pautas generales para la división territorial, carece de competencia para dividir el territorio del Distrito Capital en Localidades.

IV. INTERVENCIONES.

1. Dentro del término de fijación en lista, la Federación Colombiana de Municipios, por intermedio de su Directora Ejecutiva, Dra. María Elvira Pérez Franco, concurrió a defender la constitucionalidad de la disposición demandada. Las razones que la conducen a esa conclusión son las que siguen:

- La Ley 1a. de 1992 se expidió en cumplimiento del mandato constitucional consignado en el artículo 322 de la Carta, que fijó en el Congreso el deber de determinar, el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital. Se trata, de una ley especial dictada para tal fin.
- El precepto impugnado debe ser interpretado a la luz del conjunto normativo al cual pertenece. Apreciado en su contexto, se advierte claramente que se limita a plantear las normas generales en que se debía basar el Concejo Distrital para reglamentar lo atinente a las Localidades del Distrito Capital.
- El Congreso no usurpó ninguna facultad del Concejo Distrital; más bien, por el contrario, en la parte no acusada del mismo artículo 46 de la Ley 1a. de 1992, estableció una norma general que posteriormente fué desarrollada por esa Corporación Distrital al expedir el Acuerdo No. 02 de 1992, en cuya virtud creó las Localidades del Distrito Capital y determinó la integración de las juntas administradoras locales.

2. También concurrió al proceso el Jefe de la División de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá, Dr. Orlando Corredor Torres. En su sentir, la norma

demandada parcialmente se aviene a la Carta Política pues, al expedir la Ley 1a. de 1992, el Congreso de la República no hizo cosa distinta de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 322 de la misma.

- El apoderado de la autoridad mencionada opina que el legislador desarrolló el concepto de Localidades sin usurpar competencias de otras autoridades. Además, señala, la misma Constitución previó que esa debía ser la denominación a emplearse en la distribución territorial del Distrito Capital.
- En el artículo acusado, afirma, se estableció una regla provisional a seguirse dentro del tránsito de legislación, que llenó simplemente el vacío relativo a la distribución territorial a tenerse en cuenta para aplicar el concepto de localidad.
- En su opinión, la segunda parte del artículo 46 objeto de la tacha, disipa cualquier duda acerca de la constitucionalidad del fragmento acusado por cuanto ella reafirma lo dispuesto por el inciso 3o. del artículo 322 de la Carta, en el sentido de que la competencia para dividir el territorio distrital en Localidades corresponde a las autoridades distritales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación por medio del oficio No. 244 de julio diez y seis (16) de mil novecientos noventa y tres (1993), emitió el concepto ordenado por los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política. En él solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable la parte acusada del artículo 46 de la Ley 1a. de 1992.

El agente del Ministerio Público comienza por retomar algunas de las consideraciones que, en su jurisprudencia, esta Corte ha hecho en torno al alcance de la autonomía y la descentralización en la República unitaria en que conforme a la Carta se organiza geopolíticamente al Estado Colombiano.

Sobre el aspecto materia de la acusación, manifiesta:

“Si bien es cierto que la Carta dejó a la Ley el reparto de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales, hay funciones que no obstante tener que ser ejercidas conforme a la Ley, fueron atribuidas directamente por nuestro Estatuto Superior a las autoridades locales; ello significa que les corresponde ejercerlas directamente, sin la injerencia de

ninguna otra autoridad ...

Ese es el caso contemplado en el inciso tercero del artículo 322 Superior que faculta al Concejo para, a iniciativa del Alcalde y con base en las normas generales que establezca la Ley, dividir el territorio distrital en Localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y hacer el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

“... en materia de división del territorio del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá se estableció por parte del Constituyente una competencia compartida de origen constitucional entre el nivel central y el distrital.

A la Ley la facultó para trazar los lineamientos generales a los cuales deben ceñirse las autoridades locales..., pero la toma de decisión en sí misma, es decir, el hecho concreto de dividir el territorio únicamente corresponde al Concejo, quien lo hará, a iniciativa del Alcalde.

Es por ello que cuando la Ley 1a. de 1992, en su artículo 46 procede a dividir el territorio de Santafé de Bogotá, está extralimitándose en las competencias atribuidas por el artículo 322 de la Carta, lo que constituye una injerencia indebida en el campo dejado por nuestro Ordenamiento Superior a un ente territorial.

Es por los anteriores motivos que este Despacho considera al artículo 46 de la Ley 1a. de 1992, en lo acusado, violatorio de la Constitución Nacional, fundamentalmente de los artículos 136 numeral 1o., 287, 288 y 322.

...”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

A. La Competencia.

Esta Corporación es competente para conocer y decidir la presente demanda de inconstitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política vigente, como quiera que la norma parcialmente acusada pertenece a una Ley de la República.

B. La decisión de mérito, pese a haberse derogado la Ley 1a. de 1992.

No desconoce la Corte Constitucional que después de haberse admitido la demanda que dió origen al presente proceso y mientras se adelantaba su tramitación, el Gobierno Nacional ejerció las competencias que le confirió el artículo 41 transitorio de la Carta Política y, en consecuencia, dictó el Decreto No. 1421 de julio veintiuno (21) de mil novecientos noventa y tres (1993), contenido del “Régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá”, cuyo Título V atinente a la “Descentralización

Territorial” reguló lo relativo a las Localidades (capítulo I), a las Juntas Administradoras (capítulo II), su funcionamiento (Capítulo III), a los alcaldes locales (Capítulo IV) y a los fondos de desarrollo local (Capítulo V). En tal virtud, derogó en forma expresa la Ley 1a. de 1992 que se ocupaba de dichas materias, según voces de su artículo 180 ibídem.

Pese a haberse producido la derogatoria expresa de la Ley 1a. de 1992 -a que pertenece la prescripción legal, materia de esta demanda-, por virtud de lo dispuesto en el artículo 180 del Decreto 1421 de 1993, esta Corte hará pronunciamiento de mérito pues, como lo ha venido sosteniendo desde su sentencia C-467 de 1993 que en esta oportunidad se reitera, es su deber fallar de fondo en aquellos eventos en que no obstante haber ocurrido la derogatoria de la norma cuestionada después de haber entrado en vigor la Carta de 1991 (julio 7), sin embargo ésta continúa proyectando sus efectos jurídicos.

Agrégase como razón adicional que justifica el fallo de fondo en el caso presente, que la demanda que ahora ocupa la atención de la Corporación, se presentó¹ y admitió² cuando regía la Ley 1a. de 1992 a que pertenece la norma parcialmente acusada. Por ello, y en aras de dar efectividad al derecho constitucional fundamental de acceso a la justicia constitucional a través de la interposición y decisión de acciones públicas que la Carta Política garantiza a todo ciudadano, en esta oportunidad la Corte debe observar el principio conocido como “perpetuatio jurisdictionis” que para situaciones como la que aquí se configura, postuló la Corte Suprema de Justicia³ cuando, para entonces, fungía de guardiana de la supremacía e integridad de la Carta Política.

De acuerdo a la tesis que se prohija en este fallo, el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por

ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario.

Como el argumento central de la acusación gira en torno a la presunta invasión por la autoridad legislativa del nivel central, de competencias propias de las autoridades distritales -Alcalde Mayor y Concejo Distrital- en materia de división territorial del Distrito Capital en Localidades, es del caso referirse a las relaciones de tales instancias en el ámbito de la República Unitaria, así como a la mayor o menor amplitud que, en ese contexto, pudieren tener las competencias de regulación normativa que la Carta Política reserva a los niveles central, distrital y local en relación con la organización política, fiscal y administrativa del Distrito Capital.

A propósito del primero de los temas cuyo exámen resulta relevante para el análisis de los cargos, la Corte recuerda que, con ocasión de demandas ciudadanas que involucraban análogo cargo al que en esta oportunidad se formula, por entonces, referido al campo particular de los servicios públicos, la Corporación⁴ sistematizó los aspectos más salientes que esta temática presenta bajo la actual Constitución Política, así:

“... ”

c.- Autonomía de las entidades territoriales en la Carta de 1991

En la demanda que decide la presente sentencia, así como en otras que dieron ya origen a pronunciamientos de esta Corte, el tema de la violación de la autonomía municipal subyace como argumento central e inspirador de todos los cargos. A manera de recapitulación y síntesis de lo ya dicho, se exponen los elementos conceptuales definidos por la Corte sobre este tema:

1) -El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complementariedad.

Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la

autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los

habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario⁵ .

La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16. C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 287. C.N.)

2) En decisión anterior, a propósito de la Ley 86 de 1989 esta Corte señaló que la garantía constitucional de la autonomía territorial posee un contenido constitucional básico, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador.

En principio, dicho contenido reúne cuatro requisitos esenciales, a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales, tal y como lo señala la Constitución.

3) Las relaciones entre el centro y la periferia o entre la Nación y los entes territoriales han variado a través del tiempo, no sólo como consecuencia de los cambios doctrinales e ideológicos que se han ido sucediendo, sino también como resultado de las necesidades funcionales derivadas de circunstancias económicas y desarrollos técnicos.

En relación con los aspectos doctrinales e ideológicos es importante subrayar cómo la clásica

discusión decimonónica entre federalistas y centralistas ha ido perdiendo terreno en beneficio de una distribución de competencias a partir de la cual se logre el respeto

de la identidad comunitaria local y de su autodeterminación, sin afectar la necesidad de coordinación y planeación de ciertas materias desde el nivel central.

En este contexto, es de resaltar la importancia que ha adquirido el nivel local en la organización política y territorial del Estado. El auge de las ideas sobre diversidad y la revaloración de las diferencias culturales y de la libertad y la identidad comunitaria local, han inspirado un tipo de relación centro-periferia, en la cual lo local posee una relevancia política desconocida hasta el momento. No sobra agregar que esta valoración de las diferencias no es ajena a la importancia que los derechos económicos, sociales y culturales, -con todo su trasunto igualitario a partir del reconocimiento de las diferencias-, han adquirido en el ámbito de la protección de los derechos humanos durante las últimas décadas.

Este nuevo componente ideológico ha determinado cambios radicales en materia de participación política. Buena parte de los procedimientos y contenidos de la democracia participativa tienen aplicación en las comunidades locales.

En relación con las necesidades funcionales ha habido también cambios importantes. Durante el siglo XIX cierta autonomía local era el resultado de las condiciones impuestas por el subdesarrollo: el alejamiento de las regiones debido a la falta de medios de comunicación determinaba una cierta liberalidad y autonomía en el manejo de los asuntos locales por parte de las autoridades propias.

El mejoramiento de las comunicaciones entre periferia y provincia y, sobre todo, la dinamización de los procesos económicos y la intervención estatal, impulsaron la centralización de las decisiones en materia económica y financiera. Hoy en día, con las exigencias de la internacionalización de la economía y con la volubilidad de las coyunturas planetarias, la centralización de las decisiones en materia de planeación económica y financiera se hace indispensable.

Estas dos tendencias, hacia la autonomía en lo político y hacia la dependencia en lo económico, con todas las interferencias que de allí resultan, determinan el espacio, difícil de delimitar conceptualmente, en el cual se mueven las relaciones entre el centro y la periferia.

4) La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro de una República unitaria puede generar -en el ejercicio concreto del poder público-, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles seccional o local. Por eso en el proceso de articulación de los distintos intereses deben tenerse en cuenta los principios que introduce la Carta y las reglas que de ellos se derivan.

En este sentido, esta Corte ha considerado que existen, al menos, cuatro reglas de solución de conflictos de competencia entre los distintos niveles territoriales, que brevemente pueden ser resumidas así:

. Si en el ejercicio de sus competencias se enfrentan el interés nacional y el interés de la entidad territorial, a tal punto que no pueden ser articulables, prevalecerá aquel que concentre el mayor valor social.

. Si bien la Ley, manifestación por excelencia de la soberanía en un Estado unitario tiene en la Constitución un valor relevante, ésta no puede ir hasta el punto de anular la autonomía de las entidades territoriales o coartar sus legítimas expresiones. Se trata entonces de dar aplicación al principio de vaciamiento de competencias.

. En materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario, con la consiguiente debilidad del elemento autónomo.

. Por último, la delimitación de competencias entre los distintos órdenes territoriales y entre las entidades entre si, debe establecerse en función del interés económico y territorial subyacente.

En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

...”

Con miras al examen concreto de los cargos de la demanda, se impone también hacer unas someras reflexiones en torno a la mayor o menor cobertura de las competencias de regulación normativa que la Constitución asigna a los niveles central, distrital y local en relación con la organización de tipo político, fiscal y administrativo del Distrito Capital bajo un régimen especial.

Tales competencias, desde luego, están permeadas por los principios rectores que la Carta de 1991 consagra en materia de organización geopolítica y administrativa del Estado Colombiano como República Unitaria, en tanto estos son los ejes de articulación de la distribución territorial y funcional de poderes entre éste y las entidades territoriales.

En cuanto concierne al campo de actividad que corresponde al nivel central en relación con el Distrito Capital, tiénese que la Constitución Política defiere en el órgano legislativo una competencia de regulación normativa por la vía general, para dictar su régimen político, fiscal y administrativo según se desprende de las siguientes disposiciones constitucionales:

“TITULO XI

DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Capítulo 4

Del Régimen Especial

Artículo 322. Santa Fé 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.
(Enfasis fuera de texto)

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.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio

En cada una de las Localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por las correspondientes juntas administradoras.

En los casos taxativamente señalados por la Ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las Localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fé de Bogotá, la Ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

Artículo 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la Ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Artículo 326. Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el Concejo Distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás Localidades que conformen el Distrito Capital.”

...

Artículo transitorio 41. Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución el Congreso no dicta la Ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez, expedirá las normas correspondientes.”

Los citados preceptos constitucionales paralelamente le confieren un poder regulador a las autoridades de los ámbitos distrital (alcalde y concejo distrital) y local (juntas administradoras locales y alcaldes locales) encaminado a que las primeras garanticen el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito y a que las segundas gestionen los asuntos propios de su territorio.

Ahora bien, no debe perderse de vista que por disposición de la propia Constitución, la autonomía que la Carta confiere a las autoridades distritales y locales debe entenderse circunscrita a lo que tanto en ella como en la ley se determine. Sobre este aspecto deben recordarse los siguientes parámetros que la Carta consagra:

- a) La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca dentro de los contornos que a ella fijen la Constitución y la Ley (artículo 287 CP).
- b) Conforme lo dispone el artículo 288 ibídem, corresponde a la Ley establecer los términos

en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución.

c) Al tenor de lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

a) A la Ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá, esto es, expedir el estatuto básico que structure los

aspectos organizativos, funcionales y operativos en los ámbitos político, fiscal y administrativo (art. 322 C.N.).

b) Es propio del nivel distrital y del local desarrollar tanto las competencias de regulación normativa que en su favor preve la Carta, como las subsidiarias o complementarias de la preceptiva legal de modo que dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades propias del Distrito Capital y de sus habitantes, según las características y peculiaridades de las necesidades locales.

Tal competencia concurrente constituye nítida expresión de la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado Colombiano. En efecto, de una parte la Ley a través de su capacidad reguladora realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones que permitan armonizar los ámbitos nacional, distrital y local, sin que al hacerlo, desde luego, le sea dable cercenar o desconocer la facultad decisoria de que, conforme a la Carta Política, gozan las instancias regional, distrital y local para la gestión de sus propios intereses. Por la otra, las autoridades de los niveles distrital y local, al ejercer la facultad normativa que emana directamente de la Carta, desarrollan la potestad de autorregulación que esta les reconoce para la gestión de sus propios asuntos; y, al ejercitar la complementaria de la Ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial denominada Distrito Capital con lo cual expresan la diversidad, que de otro lado, se busca satisfacer con esta estructura institucional.

D. Los antecedentes constitucionales y legales de las Juntas Administradoras Locales

Por otra parte, conviene también recordar que las juntas administradoras locales se crearon inicialmente con la reforma constitucional de 1968, para permitir la parcelación o sectorización interna de la célula municipal.

El artículo 61 del acto legislativo No. 1 de 1968, que adicionó el artículo 196 de la Constitución Política de 1886, al efecto dispuso:

“Los concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de las funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la Ley.”

El desarrollo del citado precepto constitucional solo vendría a producirse con la Ley 11 del 16 de enero de 1986, “por la cual se dicta el estatuto básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.” En esa misma Ley, se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes relativas a la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. En desarrollo de la referida habilitación legislativa, el Gobierno Nacional expediría el Decreto Ley 1333 de 1986, cuyos artículos 311 a 319 contemplaron lo relativo a las juntas administradoras locales.

En el marco del creciente proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y de vigorización de la democracia regional y local, el Constituyente de 1991 constitucionalizó las juntas administradoras locales al tiempo que les confirió atribuciones de creciente importancia, como las de distribuir las partidas globales que se asigna a la correspondiente entidad territorial en el presupuesto y la de ejercer las funciones que les deleguen las autoridades locales.

En ese contexto, en la Asamblea Nacional Constituyente se propusieron varias iniciativas, entre ellas que los concejos municipales crearan juntas administradoras locales, con funciones de veeduría cívica, de coordinación y vigilancia de la ejecución de los planes y programas de desarrollo sectorial, así como de prestación de los servicios públicos. Se previó que igualmente tendrían la función de formular propuestas ante las instituciones nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de dichos planes a fin de que estas tuvieran en cuenta las necesidades de cada una de las regiones.

El Constituyente Misael Pastrana⁶ propuso además que los concejales no pudieran ser miembros de esas juntas y que, a su vez, los concejos municipales pudiesen crear juntas ad-honorem para sectores del territorio distrital y municipal.

A iniciativa del Constituyente Otty Patiño⁷, adicionalmente se sometió a consideración la propuesta de que las asambleas departamentales pudiesen también crear Juntas Administradoras Regionales para sectores del territorio departamental.

Finalmente se acordó la redacción de un artículo único en el que se fusionaban las dos propuestas anteriores, el cual quedó así:

“Las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán crear juntas administradoras regionales y locales ad-honorem para sectores del territorio departamental, distrital y municipal.”

En la votación final se adopta la denominación de Junta Administradora Local. El artículo que fué aprobado por la Plenaria⁸ corresponde al actual artículo 318 de la Constitución Nacional, cuyo tenor literal es el siguiente:

“...

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.

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.

...”

Respecto de Santa Fé de Bogotá, el Constituyente en el artículo 323 inciso segundo, en concordancia con el inciso primero del artículo 324 de la Constitución Política, contempló análogas previsiones encaminadas a crear una junta administradora para cada localidad en el Distrito Capital.

Así pues, las juntas administradoras locales surgen constitucionalmente para promover el desarrollo de sus territorios, el mejoramiento socioeconómico y cultural de sus habitantes, y para asegurar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales.

En tal virtud, les corresponde la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan el ámbito metropolitano, distrital o supralocal y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad que no estén a cargo de ninguna otra autoridad local.

En el caso concreto de Santa Fé de Bogotá, tiénese que la Ley 1a. de 1992, a que pertenece la disposición acusada, determinó la organización y el funcionamiento de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital.

El Acuerdo No. 2 de 1992 creó las Localidades del Distrito de Santa Fé de Bogotá y determinó la integración de las mismas.

Complementariamente, el Acuerdo No. 6 de 1992 efectuó el reparto de competencias y adoptó la organización administrativa de las Localidades en el Distrito Capital, reglamentó su funcionamiento y dictó otras disposiciones.

E. El exámen de los cargos.

Sentadas las premisas anteriores, procede la Corte a examinar la materia que es objeto de la disposición parcialmente acusada, con el fin de determinar si, atendido su ámbito normativo, se encuadra o nó dentro del tipo de preceptos que compete al legislador -ordinario o extraordinario- dictar en el contexto del régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital; o, si por el contrario, por razón de las características ínsitas a dicho contenido normativo, su expedición es del resorte exclusivo del Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor.

En este sentido, se observa lo siguiente:

Son varios los asuntos de los cuales se ocupa la Ley 1a. de 1992, “por la cual se provee a la organización y al funcionamiento de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital.”

En lo que interesa al presente examen, importa destacar que el Capítulo I de la citada Ley trata lo referente a “las Localidades”. En su artículo 1o. el legislador señala que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, dividirá el territorio del Distrito Capital en localidades urbanas y rurales, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y realizará el correspondiente reparto de competencias y funciones, con el fin de propiciar la organización y participación de la comunidad en la gestión, prestación y administración de los servicios públicos; la realización de obras de infraestructura local y en general, los programas de beneficio comunitario. En el artículo 2o. el legislador dispone que compete al Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalar a las Localidades su denominación, límites, atribuciones administrativas y demás aspectos necesarios a su organización y funcionamiento; crearlas, suprimirlas y fusionarlas al igual que modificar el estatuto y régimen que para ellas haya sido expedido. El artículo 46, en su parte final, corrobora que en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde Mayor, el Concejo Distrital podrá crear, suprimir o fusionar localidades. Por su parte el artículo 3o. establece las autoridades al mando de cada localidad (Alcalde Mayor, Junta administradora local y respectivo Alcalde local). El artículo 4o. contempla los criterios que deberán observar las autoridades distritales al dividir el territorio del distrito en Localidades.

Por su parte, los Capítulos II, IV y V de la Ley 1a. de 1992 tratan de las juntas administradoras

locales en el Distrito Capital, para lo cual se ocupan de regular lo relativo a su integración, composición y funcionamiento.

En cuanto concierne en concreto al aparte acusado del artículo 46 de la Ley 1a. de 1992 se advierte que su contenido normativo se orienta a hacer factible la vigencia inmediata de sus mandatos en lo atinente a la elección, integración y funcionamiento de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital.

Dicho precepto, con el único propósito de garantizar la inmediata elección de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital, erige en circunscripciones electorales a las zonas en que, al tiempo de su promulgación, se dividía territorialmente Santa Fé de Bogotá, adoptando la denominación de "Localidades" que emplea la Constitución. En

otras palabras, hace coincidir la división territorial a la sazón existente en el Distrito Capital con la división electoral, a fin de dar desarrollo a los artículos 323 y 260 de la Carta Política, conforme a los cuales los ciudadanos tienen el derecho de elegir los miembros de las juntas administradoras locales que deben existir en cada localidad del Distrito Capital.

Así, pues, si la norma acusada se visualiza a la luz del contexto sistemático de la Ley 1a. de 1992, no se vislumbra la alegada transgresión al artículo 322 ni ninguno otro de la Carta. En vez de apreciarse la presunta usurpación de las competencias que el nombrado artículo constitucional reserva de manera exclusiva a las autoridades del nivel distrital en materia de división del Distrito Capital en Localidades, paradójicamente lo que se advierte es su conformidad con los mandatos del Estatuto Supremo.

Como ya quedó expuesto, el artículo 1o. de la citada Ley, en concordancia con lo dispuesto en la parte final de su artículo 46, corrobora que compete ejercer en forma exclusiva dicha atribución al Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor; a ese fin, el artículo 2o. de la misma Ley 1a. de 1992 sienta los criterios que las autoridades mencionadas deberán observar al efectuar la división territorial en cuestión.

Dichos preceptos, pues, reiteran la previsión constitucional que defiere en el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, la competencia de dividir el territorio del Distrito Capital en Localidades, mal podría arribarse a la conclusión de que desconocen la atribución de competencias que reconocen -aún con reiteración expresa- como radicada en las

autoridades distritales.

Por otro lado, tampoco podría aducirse que la norma cuestionada sustituye a las autoridades distritales en el ámbito de sus competencias constitucionales pues, como quedó precisado, por razón de dicho contenido normativo no se produjo el fraccionamiento o la partición territorial con fines administrativos y de prestación de servicios del Distrito Capital, dados unos ciertos criterios.

En dicha prescripción el legislador no hizo más que echar mano de la división territorial ya existente con miras a delimitar las circunscripciones electorales para hacer efectiva la norma constitucional que manda que en cada localidad opere una Junta Administradora Local que será elegida por el voto directo de los ciudadanos. Así, pues, el ámbito en que el Congreso ejerció su competencia de regulación normativa no fue el relativo a la organización territorial sino, el referido a la determinación de las circunscripciones

electorales en que se dividiría el Distrito Capital para el único y exclusivo propósito de que pudiera llevarse a cabo la elección de las juntas administradoras locales.

No ve la Corte en dicho proceder usurpación alguna de competencias de las autoridades locales pues, en la función de proveer a la organización administrativa del Distrito Capital que la Carta reserva a la autoridad legislativa del nivel central, se comprende, desde luego, la atribución de tomar las medidas conducentes a la elección de sus autoridades y las consiguientes de adscribirles competencias y proveer lo conducente a su funcionamiento real y efectivo.

Normas que, como la acusada, adoptan las medidas requeridas para la puesta en marcha de instituciones que, como las juntas administradoras locales, constituyen nítida expresión del proceso de participación democrática en el ámbito local permitiendo la vinculación de la ciudadanía a las células más próximas del quehacer comunitario, cuya expresión programática e institucional más vigorosa se consigna en la Carta Política de 1991 están, desde luego, cobijadas en las competencias que el Constituyente asignó al legislador para proveer, entre otras, a la organización administrativa del Distrito Capital.

Por ello, en el análisis de este cargo no encuentra la Corte la alegada violación a los preceptos de la Carta, sino por el contrario, estricto desarrollo de sus mandatos.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

R E S U E L V E:

DECLARASE EXEQUIBLE en los términos de la presente sentencia el aparte acusado del artículo 46 de la Ley 1a. de 1992.

Cópiese, publíquese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Cfr. en expediente la constancia de presentación personal de marzo 24 de 1993 que obra a Fl. 16 vto.

2 Cfr. en expediente auto de mayo treinta y uno (31) de mil novecientos noventa y tres (1993) que obra a Fls. 33 a 36.

3 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 15 de marzo 3 de 1987 y sentencia No. 71 de mayo 31 de 1990, entre otras.

4 fr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-04 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón, entre otras.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 de agosto 6 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Gaceta Constitucional No. 132. Acta No. 33 de la Comisión Primera. Mayo 4 de 1991, pp. 16-17.

7 *Ibíd.*

8 Gaceta Constitucional No. 144. Acta de Sesión Plenaria de julio 2 de 1991, p. 4.

