

Sentencia C-626/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Condiciónes mínimas

Sin embargo, para que estas demandas puedan ser adecuadamente analizadas por este Tribunal es necesario, que presupongan dos condiciones mínimas. En primer término, es fundamental que efectivamente exista una demanda ciudadana en contra de las disposiciones objeto de estudio, "que contenga cargos referidos a su contenido material o a vicios de procedimiento en su formación", y en segundo lugar, que las disposiciones demandadas realmente sean parte del ordenamiento jurídico vigente o estén produciendo efectos jurídicos al momento de la demanda.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Norma derogada

NORMA DEROGADA-Análisis de inexecutableidad en caso de que continúe produciendo efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma que no está produciendo efectos jurídicos

Referencia: expediente D-4419

Demanda de inexecutableidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 136 de 1994 "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Nubia del Carmen Pacheco Codina y Pedro Pastor Aragón Canchila solicitan ante esta Corporación la declaratoria de inexecutableidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 136 de 1994 "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 41.377 del dos (2) de junio de 1994 y se subraya el aparte acusado,

“LEY 136 DE 1994”

“Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

ARTÍCULO 8o. REQUISITOS. Para que una porción de un territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.

3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a la suma resultante de multiplicar por quinientos (500) el valor del salario mínimo legal mensual vigente. En ese cálculo no se incluirá la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

4. Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del proyecto de ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo. El concepto también deberá pronunciarse favorablemente con relación a la conveniencia de la iniciativa para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo. En todo caso con la creación de un nuevo municipio no podrá sustraerse más de la tercera parte de territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

PARÁGRAFO. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estar obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

III. LA DEMANDA

Los actores manifiestan que el plazo que impone la norma para realizar el referendo municipal, tres meses a partir de la sanción de la ordenanza, es inexecutable por violar el

literal d) del artículo 152 constitucional, por medio del cual se establecen las materias objeto de ley estatutaria, incluyendo dentro de estas temáticas las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Sustentan los accionantes su argumentación en que al ser el referendo un mecanismo de participación consagrado en el artículo 40 superior y al referirse la norma acusada al tema del referendo para crear nuevos municipios, esta debió ser tramitada por medio del proceso especial establecido para las leyes estatutarias y no por la vía ordinaria, como efectivamente sucedió en el caso de la ley 136 de 1994. Además, los demandantes alegan que la norma acusada modifica la Ley 134 de 1994 (estatutaria de los mecanismos de participación) que establece un plazo de seis meses para la tramitación del referendo, pues determina un plazo menor, obviando así la jerarquía de la ley estatutaria. De tal forma que los demandantes consideran que esta norma, al igual que todas aquellas que regulen instituciones y mecanismos de participación ciudadana tienen reserva de ley estatutaria.

IV. INTERVENCIONES

1.- Intervención ciudadana

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, interviene a nombre de la Federación Colombiana de Municipios para solicitar que la Corte declare la constitucionalidad de la norma acusada. Para el interviniente la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva a fin de no afectar la actividad del legislador, pues de otra forma, toda materia legislativa podría hacerse derivar de esta modalidad excepcional. Al respecto cita apartes de la sentencia C-646 de 2001. En cuanto al plazo establecido por la norma acusada, el ciudadano apunta que la ley estatutaria determina un plazo máximo dentro del cual otras regulaciones pueden moverse. Por tanto, cuando el artículo demandado establece un plazo menor, no contradice lo ordenado por la ley estatutaria.

2.- Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior, solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del aparte acusado. La interviniente anota que la norma acusada ha sido reformada en su totalidad por el artículo 15 de la ley 617 de 2000 que establece expresamente la modificación del artículo 8 de la ley 136 de 1994. Por tanto, al parecer de la interviniente, esta demanda no reúne los requisitos básicos exigidos por esta Corporación, como son que las razones presentadas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”¹, que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad y por lo cual la Corte deberá proferir una decisión inhibitoria.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

No obstante lo anterior, el Procurador adelanta el estudio de constitucionalidad de la norma, por si se llegase a presentar que la Corte no aceptase la tesis ulterior. En este análisis concluye que la norma es constitucional dado que la reserva de ley estatutaria debe ser interpretada de manera restrictiva, pues ese es el criterio que la Corte ha venido señalando en lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana². De tal manera, que sólo si existe afectación al núcleo esencial de las materias éstas se convierten en objeto de ley

estatutaria, de lo contrario, el legislador puede actuar sobre ellas. En este caso, el Ministerio Público encuentra que esta norma se refiere a un tipo de referendo de carácter meramente administrativo, pues está encaminado a aprobar una ordenanza a través de la cual se crea un municipio. En ese sentido, esta norma no toca el núcleo esencial del derecho a la participación, pues no rebasa el tope máximo establecido por la ley estatutaria de los mecanismos de participación. En conclusión, los accionantes se equivocan al formular los cargos de su demanda pues el trámite de ley ordinaria fue acertado para establecer el plazo censurado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la república.

Asunto previo: el fallo inhibitorio en materia constitucional como consecuencia de la derogatoria de la norma acusada

2.- La Corte tiene como función primordial, otorgada por el artículo 241, la protección y salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En aras de desarrollar de manera efectiva esta función, la Corte ostenta la competencia de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que interponen los ciudadanos en contra de las normas con fuerza de ley, de conformidad con lo establecido en los numerales 4º y 5º del citado artículo.

Sin embargo, para que estas demandas puedan ser adecuadamente analizadas por este Tribunal es necesario, que presupongan dos condiciones mínimas. En primer término, es fundamental que efectivamente exista una demanda ciudadana³ en contra de las disposiciones objeto de estudio, “que contenga cargos referidos a su contenido material o a vicios de procedimiento en su formación”⁴, y en segundo lugar, que las disposiciones demandas realmente sean parte del ordenamiento jurídico vigente o estén produciendo efectos jurídicos al momento de la demanda.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, la segunda condición no se cumple en los casos en que una norma es retirada del ordenamiento jurídico por voluntad del legislador, es decir, cuando es derogada. Es, por tanto, presupuesto indispensable de toda demanda de inconstitucionalidad que las normas cuya validez se encuentra cuestionada realmente estén vigentes.

3.- Por consiguiente, carece de sentido que esta Corporación se pronuncie en torno a la constitucionalidad de una norma, es decir, que determine su exclusión o permanencia dentro del ordenamiento, si esta previamente fue retirada por mandato del legislador, lo cual implica de forma evidente una sustracción de materia. Por tanto, ante la demanda de inconstitucionalidad de una norma derogada la Corte deberá inhibirse de proferir un fallo de fondo, pues como ya se ha reiterado “no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados”⁵. Al respecto, esta

Corporación se ha pronunciado en numerosas ocasiones, para expresar que “no tiene sentido alguno que se acuse un precepto que ha dejado de regir y que por tanto no está en condiciones de quebrantar el Estatuto Máximo.”⁶

4.- Pese a lo anterior, la Corte a su vez ha aceptado que bajo el objetivo de salvaguardar la Constitución, ésta es competente para efectuar un análisis de inexecutable a una norma derogada en el caso tal que esta continúe produciendo efectos jurídicos. Sobre este punto la Corte ha precisado:

“que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho.”⁷

En conclusión, esta Corporación debe, al momento de inhibirse de pronunciar un fallo de fondo por la concurrencia de una demanda a una norma, que fue derogada, efectuar un examen mediante el cual se determine si efectivamente esta continúa produciendo efectos jurídicos.

Caso Concreto

5.- Ahora bien, corresponde a esta Corte determinar si el fragmento acusado está aún vigente, o si, como anotan algunos intervinientes, fue derogado por la ley 617 de 2000. Conjuntamente se examinara si existe la posibilidad de que el artículo demandado continúe produciendo efectos jurídicos.

El artículo 15 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” establece⁸:

ARTICULO 15. Modifícase el artículo 8º de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.
3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

PARAGRAFO 1o. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de (6) seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

PARAGRAFO 2o. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

PARAGRAFO 3o. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.” (Subrayado fuera del texto)

Como se evidencia en el artículo transcrito, éste modificó por completo el mandato demandado, derogando así lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994. Igualmente la Ley 617 de 2000 establece en su artículo 96 que “rige a partir de su promulgación”, ocurrida el nueve de octubre de 2000, por lo que lo dispuesto en el artículo acusado no se encuentra produciendo efectos jurídicos. En conclusión, este Tribunal no puede conocer la demanda.

Aunque podría pensarse que la demanda debería ser interpretada por esta Corte como

dirigida al artículo modificatorio y no al modificado, debido a que los demandantes no conocían el cambio normativo, esta hipótesis sólo podría ser aceptable si la modificación no hubiese afectado el aparte acusado y con ello las razones de la violación. El segundo inciso del primer párrafo del artículo 15 de la ley 617 de 2000 -modificatorio del artículo 8 de la ley 136 de 1994 aquí demandado- cambió el aparte acusado al establecer que el referendo municipal deberá realizarse en un plazo máximo de seis meses contados desde la sanción de la ordenanza. Aumentó entonces el plazo establecido por el artículo 8 precitado, que era de tres meses. Recuerda este Tribunal que uno de los cargos construidos por los demandantes se refería a la supuesta violación del plazo establecido en la ley estatutaria de los mecanismos de participación que es de seis meses. Teniendo en cuenta que la reforma hecha por la ley 617 aumentó el plazo de tres a seis meses - plazo idéntico al previsto por la LEMP- el cargo de los actores no tiene fundamento alguno, pues la reforma elimina sus razones. Esta se erige como una razón adicional para que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre la demanda planteada.

VII. DECISIÓN

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

Declararse INHIBIDA para decidir sobre la demanda instaurada contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 136 de 1994 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-1052 de 2001 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa

2 Sentencia C-1338 de 2000 M.P(e): Cristina Pardo Schlesinger

3 Al respecto, las sentencias C-262 de 1995 M.P: Alejandro Martínez Caballero; C-055 de 1996 M.P: Alejandro Martínez Caballero y C-443 de 1997 M.P: Alejandro Martínez Caballero

4 Sentencia C-329 de 2001 M.P: Rodrigo Escobar Gil

5 Sentencia C-467 de 1993 M.P: Carlos Gaviria Díaz

6 Auto de Sala Plena 07 de 1992. Ver en el mismo sentido: Sentencias C-055 de 1996 M.P: Alejandro Martínez Caballero, C-307 de 1995 M.P: Alejandro Martínez Caballero y C-397 de 1995 M.P: José Gregorio Hernández Galindo

7 Sentencia C-1144 de 2000 M.P: Vladimiro Naranjo Mesa. Así mismo, Sentencia C-714 de 2002 M.P: Alfredo Beltrán Sierra

8 Diario Oficial No 44.188, de 9 de octubre de 2000