Sentencia C-646/10

REGIMEN POLITICO, ADMINISTRATIVO Y FISCAL DE LOS DISTRITOS ESPECIALES DE BARRANQUILLA, CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA-Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda

REGIMEN POLITICO, ADMINISTRATIVO Y FISCAL DE LOS DISTRITOS ESPECIALES DE BARRANQUILLA, CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA-Objetivo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Ha explicado la jurisprudencia que existen razones "(i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado".

REGIMEN APLICABLE A LOS DISTRITOS ESPECIALES DE BARRANQUILLA, CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA-Características

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LOS DISTRITOS DE LA COSTA ATLANTICA Y SU RELACION CON EL REGIMEN FIJADO PARA EL DISTRITO CAPITAL Y MUNICIPIOS-Alcance

El tema referente al régimen jurídico que le resulta aplicable a los distritos de la Costa Atlántica, y su relación con los regímenes establecidos para el Distrito Capital y para los demás municipios del país, ha sido materia de análisis por parte de esta Corporación, la cual, en distintos pronunciamientos sobre la materia, viene sentando las bases que permiten fijar su verdadero alcance. Así lo ha hecho, entre otras, en las Sentencias C-503 de 1993, C-062 de 2002, C-183 de 2003, C-538 de 2005 y C-313 de 2009, las cuales serán reiteradas en la

presente causa. Ha sostenido la Corte, que la determinación o señalamiento de las categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se "expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado". Conforme con ello, el artículo 286 de la Carta Política consagra que son entidades territoriales "los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas", dejando abierta la posibilidad para que adquieran tal condición, también las regiones y provincias que se constituyan en los términos que la propia Constitución y la ley definan. La jurisprudencia constitucional ha destacado igualmente, que, en materia de organización territorial, la Carta Política de 1991 introdujo cambios esenciales, permitiendo que se pasara de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, que venía rigiendo bajo la vigencia de la Constitución Centenaria de 1886, a un sistema de autonomía a favor de las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (C.P., arts. 1°, 287 y 288). En esa dirección, el artículo 287 de la Constitución prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, haciendo manifiesta tal autonomía en los derechos reconocidos a éstas para: (i) gobernarse por autoridades propias (autonomía política), (ii) ejercer las competencias que le correspondan (autonomía administrativa), (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía fiscal), y (iv) participar en las rentas nacionales (autonomía fiscal).

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Modalidades/DISTRITOS-Entidades territoriales con régimen jurídico especial/DISTRITOS-Aplicación del régimen municipal ordinario de manera subsidiaria

En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321). Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le

permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es "sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial", sin perjuicio de que subsidiariamente, "en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario.

DISTRITOS ESPECIALES DE LA COSTA ATLANTICA-Facultades especiales de dividir su territorio en localidades

Referencia: expediente D-8010

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2° del artículo 2º (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".

Demandante:

Germán Alberto Sánchez Arregocés

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diez (2010).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Germán Alberto Sánchez Arregocés, demandó la expresión "ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios", contenida en el inciso 2° del artículo 2º 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".

Mediante Auto del veinticinco (25) de febrero de dos mil diez (2010), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 2º de la Ley 768 de 2002, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.893 de 07 de agosto de 2002, destacando en negrilla y con subraya los apartes del mismo que se acusan en la demanda:

"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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

T I T U L O I

PRINCIPIOS GENERALES

(…)

Artículo 2°. Régimen aplicable. Los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P. y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.”

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que la disposición objeto de censura constitucional contenida en la Ley 768 de 2002, quebranta, por entero, tanto lo dispuesto en el Acto Legislativo 03 de 1989, reformatorio de la Constitución de 1886, como en los artículos 4 y 328 de la Carta Política de 1991.

1. Fundamentos de la demanda

2.1.1. El actor inicia por señalar, a manera de consideración general, que el Congreso de la República goza de una amplia facultad de configuración legislativa para la definición del territorio y la fijación de las condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. Sin embargo, en tratándose de la reglamentación del régimen político, fiscal y administrativo de los distritos, el ámbito competencial del legislador es limitado. Así, a título ilustrativo de lo precedente, destaca que el Acto Legislativo 03 de 1989, mediante el cual se organizó a Santa Marta como Distrito Turístico, Cultural e Histórico, introdujo una reserva de ley cuyo vigor y observancia subsiste a pesar de la derogatoria de la Constitución de 1886.

2.1.2. Sostiene, tras un breve escrutinio doctrinal y jurisprudencial relativo a la cláusula general de competencia legislativa y a la figura de la reserva de ley1, que el Acto Legislativo 03 de 1989, no obstante ser reformatorio de la Constitución de 1886, se mantiene vigente en el ordenamiento jurídico colombiano, en cuanto fue propósito del Constituyente de 1991 el de conservar el régimen y carácter delineado por aquella Carta Política para el Distrito de Santa Marta, razón por la cual el artículo 328 Superior constituye una excepción a la derogatoria que del Texto Fundamental de 1886 se hizo expresa a través del artículo 380 ejusdem2.

2.1.3. Esto último, a su juicio, impone que para el régimen establecido en la ciudad de Santa Marta, deba atenderse a una interpretación armónica y sistemática que no solamente integre las disposiciones previstas en el nuevo ordenamiento constitucional, sino también, aquellas contenidas en el citado acto legislativo anterior a 1991.

Ello, entre otras razones, por la consideración de que el acto reformatorio de la Carta Política de 1886 consagró, única y exclusivamente para el Distrito de Santa Marta, dos consecuencias jurídicas que, valga anotar, permanecen inalteradas desde entonces y suponen la reserva de ley impuesta al legislador. En cuanto a la primera, debe advertirse que, ante la ausencia de regulación por vía de disposición especial, serán las normas previstas para el Distrito de Bogotá, las que prevalecerán en su aplicación. Frente a la segunda, conviene puntualizar que su organización no se determina por lo dispuesto en el

régimen municipal ordinario. No así en los casos de los Actos Legislativos 01 de 1987, 01 de 1993 y 02 de 2007, mediante los cuales las ciudades de Cartagena de Indias, Barranquilla y Buenaventura, respectivamente, se constituyeron en distritos, pues en ellos sí se previó la sujeción a dicho régimen, a falta de normas de carácter especial sobre la materia.

2.1.4. Bajo esa perspectiva, la ciudad de Santa Marta es, entonces, el único distrito del actual ordenamiento jurídico cuya organización fue concebida con abstracción de la normativa que, de ordinario, se aplica a los municipios, producto del querer del Constituyente de 1886, el cual, en todo caso, fue posteriormente refrendado en 1991. De suerte que, sin duda, el Acto Legislativo 03 de 1989, atinente a la adopción del régimen político, administrativo y Fiscal del Distrito de Santa Marta, aún continúa gozando de fuerza normativa y, por lo tanto, hace parte íntegra de la actual Carta Política3.

2.2. Teniendo como fondo las anteriores consideraciones, el actor arriba a la conclusión de que el aparte normativo censurado por inconstitucional, al establecer que el régimen especial aplicable al Distrito de Santa Marta se sujeta a las disposiciones dispuestas para los municipios en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la Carta Política y la Ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, contraría el Acto Legislativo 03 de 1989, particularmente, en cuanto tiene que ver con los asuntos objeto de reserva de ley.

2.2.1. En su sentir, el artículo 2º la Ley 768 de 2002 desconoció las facultades y competencias contenidas en los Actos Legislativos anteriores a 1991, como lo es el 03 de 1989, a los que la nueva Constitución Política les siguió reconociendo vigencia, lo que, prima facie, implica la vulneración del artículo 328 Superior, mediante el cual se había decidido conservar el régimen y carácter del Distrito de Santa Marta. Inclusive, manifiesta que el mencionado aparte normativo produjo, en la práctica, una modificación que comporta un conflicto de carácter normativo que, a su vez, conlleva la violación directa del artículo 4º de la Constitución Política de 1991.

2.2.2. Aun si en gracia de discusión se aceptara la sujeción del régimen especial establecido para el Distrito de Santa Marta a las disposiciones previstas para los municipios, el actor encuentra improcedente su aplicación con base en las razones que a continuación expone.

En primer lugar, insiste en el hecho de que el Constituyente de 1991 no dotó al legislador de una facultad absoluta para establecer a discreción el régimen aplicable al Distrito de Santa Marta ni para modificar el ámbito de validez de las normas constitucionales que lo gobiernan. De hecho destaca que, contrario a los distritos de Bogotá, Barranquilla y Buenaventura4, en este caso no se prevé para su organización una remisión a las disposiciones propias del régimen ordinario municipal.

En segundo término, pone de presente que de darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, se estaría contraviniendo el objetivo constitucionalmente previsto para las entidades territoriales constituidas como distritos, cual es, precisamente, aquel referido a la adopción de un régimen especial sin sujeción al ordinario municipal, en orden a procurar la autonomía administrativa y fiscal que esté acorde con la atribución que se radica en cabeza del legislador para organizarlo.

2.3. Así, por virtud de lo anotado en precedencia, el actor solicita a este Tribunal que declare la inexequibilidad de la expresión acusada "ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios", contenida en el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, en la que se adopta el régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

I. INTERVENCIONES

1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Luego de aludir al artículo 150 de la Constitución Política, relativo a la cláusula general de competencia legislativa, en virtud del cual se faculta al Congreso de la República para hacer las leyes, el interviniente señala que existen determinadas materias que solamente pueden ser reguladas mediante normas de rango legal, lo cual se ha denominado por la doctrina y la jurisprudencia como la 'técnica de reserva de ley'. Esta institución jurídica, subraya, protege el principio democrático de forma tal que le impone al legislador la obligación de desarrollar ciertos asuntos que el Constituyente decidió que fueran concretados en una ley.

Por ende, cuando sobre una materia existe reserva legal, porque así se ha determinado en un

precepto constitucional, no puede el legislador delegar su potestad legislativa en otro órgano, pues la materialización de dicha figura consiste en la asignación exclusiva al Congreso de la República de la competencia para regular la materia de que se trate a través de una ley general.

Lo anterior, con el designio unívoco de imponer al Gobierno, en cabeza del poder ejecutivo, una limitación para que se pronuncie sobre materias que, por su importancia, trascienden en el ámbito del ordenamiento jurídico y que, por consiguiente, se encuentran excluidas de su órbita competencial relacionada con su potestad reglamentaria.

Ahora bien, el asunto sometido a examen versa sobre el Acto Legislativo 03 de 1989, por medio del cual se estableció que la regulación atinente al Distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta se sometía a una reserva legal con relación a los aspectos políticos, administrativos y fiscales. De modo que tal acto reformatorio de la Carta Política de 1886 supuso para el legislador, por un lado, la obligación de regular su organización mediante leyes en sentido formal; y, por otro, la imposibilidad de ceder la competencia legislativa al Ejecutivo, por ejemplo.

Por su parte, el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, dispuso que, en los eventos no regulados por la ley o por norma especial, o no remitidos a otras disposiciones aplicables a las otras entidades territoriales ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, se aplicaría lo dispuesto en la normatividad prevista para los municipios, lo cual se traduce en la aplicación subsidiaria de dicho régimen, en caso de no existir regulación alguna.

Conforme con este entendimiento y en abierta oposición a los planteamientos esbozados por el demandante, el interviniente finaliza advirtiendo que no existe violación al principio de reserva legal, pues como quedó visto, sólo se establece una simple remisión normativa frente a los aspectos no contemplados en la regulación de carácter especial; todo lo cual indica que, en el presente asunto, el legislador sí tiene plena competencia para fijar dicha regla.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

El Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el presente juicio, a efectos de instar a esta Corporación para que declarara ajustada a la Carta

Política de 1991 la expresión “ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios”, contenida en el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, en tanto no contraviene lo dispuesto en el Acto Legislativo 03 de 1989 y en los artículos 4 y 328 Superiores.

Al efecto sostuvo que el libelista fundamentó los cargos de inconstitucionalidad a partir de una lectura equivocada de la normatividad presuntamente vulnerada, puesto que del tenor literal de las mismas se infiere que, si bien es cierto que el legislador está facultado para expedir un ‘Estatuto Especial’ para adoptar el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito de Santa Marta, también lo es que, en lo no atinente a su organización, puede efectuar una remisión, si se quiere subsidiaria, a las normas contenidas en el régimen ordinario aplicable a los municipios.

Y es que basta con citar la Sentencia C-313 de 20095, para resaltar que ya hasta la jurisprudencia constitucional, en sede de control abstracto, ha abordado la temática de la aplicación subsidiaria de la normatividad prevista para los municipios a los distritos, en lo no dispuesto en sus regímenes legales especiales. En efecto, en dicho pronunciamiento, se aceptó que la finalidad del Constituyente al elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, era sustraerlos de la aplicación del régimen municipal ordinario, pero no al punto de hacer nugatoria su aplicación, en aquellos casos en los que las disposiciones especiales no regulen una específica situación.

Inclusive, allí también se llegó a concluir que el régimen jurídico de los distritos se integra con las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes especiales dictadas para ellos, la normatividad especial de remisión expresa y, en lo no regulado por éstas, con las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario. De ahí que, en criterio del interviniente, se le dote de un carácter subsidiario a estas últimas.

Por otro lado, en lo que hace a la expresión “ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá”, advierte igualmente que el demandante erró en estimar que con ello se excluía, del régimen aplicable al Distrito de Santa Marta, la normatividad prevista para el Distrito Capital de Bogotá, como quiera que lo que realmente debe inferirse del aparte normativo es que, por regla general, aquella es aplicable, y sólo subsidiariamente, en eventos en que se carezca de norma especial, se acudirá a la establecida de ordinario para los entes territoriales

organizados como municipios.

Para reforzar tal aserto, trae nuevamente a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la que, por virtud de acciones públicas de inconstitucionalidad promovidas contra la Ley 768 de 2002, se ha examinado el alcance del régimen jurídico especial de varios distritos, entre los que se encuentra el de Santa Marta. Específicamente, alude a la Sentencia C-538 de 20056, para apuntar que, en efecto, el régimen del Distrito Capital le es por entero aplicable.

Así pues, a luz de los elementos de juicio esgrimidos, el interviniente avala la exequibilidad del aparte normativo tachado por ser contrario a la Carta Política y, en consecuencia, le solicita a este Tribunal que así lo declare en la providencia respectiva.

3. Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco, actuando en su condición de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia por vía de memorial en el que solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición parcialmente acusada.

Sobre la base de que el artículo 2º de la Ley 768 de 2002 no infringe disposición alguna de rango constitucional, toda vez que lo que consagra es una remisión de carácter normativo cada vez que se evidencie la existencia de un vacío legal por parte del régimen especial, el interviniente procede a esbozar las que, a su juicio, se perfilan como razones que permiten declarar infundados todos y cada uno de los cargos de inconstitucionalidad que pudiesen emerger de la demanda:

* Como primera medida, puntualiza que, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la limitante señalada por el actor respecto de la remisión supletiva al régimen jurídico del Distrito de Bogotá, no se deriva del texto literal del Acto Legislativo 03 de 1989, toda vez que de éste sí emerge una limitación, pero dirigida a que el legislador no aplique las disposiciones previstas para el régimen municipal ordinario.

* En lo concerniente a la fórmula de sujeción del régimen distrital de Santa Marta a aquel

previsto de ordinario para los municipios, menciona que, no obstante que la Corte aún no haya precisado su alcance, lo cierto es que para el caso del Distrito de Santa Marta también cabe su aplicación subsidiaria, dado que en los demás actos legislativos mediante los cuales se organizó a municipios como Barranquilla y Cartagena, como distritos, sí se previó tal remisión a las normas que regulan a las entidades territoriales constituidas como municipios, hecho que, per se, no los despoja de su principal nota característica, cual es, el establecimiento de su régimen político, fiscal y administrativo mediante normas de carácter especial.

Según la intervención, el hecho de que los distritos se encuentren organizados de conformidad con un régimen legal especial, no le impide al legislador que determine, en forma suplementaria, la aplicación de la preceptiva ordinaria aplicable a los municipios, dado que, en todo caso, ello no implica, de ningún modo, el desconocimiento de su categoría.

Tal perspectiva conduce, indefectiblemente, a la consideración de que al actor le asistía el deber de indicar en su escrito de demanda, qué precisos elementos, propios del régimen legal especial adoptado para el Distrito de Santa Marta, fueron omitidos, desconocidos o quebrantados, con ocasión de lo estatuido en el artículo 2º de la Ley 768 de 2002. De lo contrario, cabría afirmar que aquél adolece de la falta de uno de los requerimientos procesales que consolidan la existencia de una demanda en forma, como lo es la carga de certeza.

De acuerdo con las reflexiones anteriormente vertidas, el interviniente le propone a esta Corporación, a manera de colofón, que declare la exequibilidad de la disposición parcialmente acusada, en lo tocante a la remisión supletiva que de los regímenes jurídicos aplicables al Distrito Capital de Bogotá y a los municipios efectúa la misma. Adicionalmente, solicita a esta Corte que se inhiba para pronunciarse respecto de la presunta omisión legislativa formulada por el demandante.

4. Universidad Nacional de Colombia

El Decano (E) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo académico del Grupo de Derecho Constitucional del Consultorio Jurídico, participó de la controversia suscitada a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 2º de la Ley 768 de 2002 y, en consecuencia, solicitó a esta Alta Corte que

declarara la conformidad del aparte normativo objeto de censura con la Constitución Política de 1991.

Inicia por precisar el interviniente, una vez examinada la hermenéutica jurídica en los eventos en que se presentan vacíos, contradicciones o vaguedades normativas, que bien puede establecerse la regla según la cual, a falta de norma especial, sea la de carácter general la que resulte aplicable. Esto último, haciendo uso de los criterios consagrados en las Leyes 57 y 153 de 1887, los cuales se refieren al privilegio de aplicación de la norma particular sobre una que se conceptúe como de contenido general, con la finalidad de que se mantenga la validez y eficacia del sistema normativo.

En efecto, el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, responde precisamente al reconocimiento de los posibles vacíos normativos que puedan configurarse en la normatividad especial aplicable al Distrito de Santa Marta, remitiéndose, entonces, en caso de que no regule determinados aspectos, al régimen general dispuesto para los municipios.

Sostiene, además, en la línea de las consideraciones que se realizan, que el hecho de que se acuda de manera residual a las disposiciones propias del régimen ordinario municipal, para regular situaciones no previstas en las normas especiales referentes al Distrito de Santa Marta, no desconoce, en modo alguno, el reconocimiento especial y el carácter que el mismo Constituyente le brindó a esta entidad territorial.

No sobra destacar, en todo caso, que la misma Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de referirse en punto a la problemática aquí planteada, en donde se ha reconocido efectivamente la existencia de un régimen legal especial radicado en cabeza de los distritos, para cuya organización, sin embargo, también le son aplicables aquellas disposiciones ordinarias propias de los municipios, de forma subsidiaria.

Agrega, por último, que “de la lectura del artículo parcialmente demandado, no puede colegirse que le sean aplicables, al distrito de Santa Marta, normas de regímenes especiales distintos o que, incluso, mediante él, se suplan las disposiciones especiales que lo gobiernan”.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 4951 del 13 de abril de 2010, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto en la causa de la referencia, en el que solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del precepto normativo demandado parcialmente.

A juicio de la Vista Fiscal, el problema jurídico a resolver se contrae a determinar si el legislador, al establecer que aquellos aspectos no regulados en las normas especiales para el Distrito de Santa Marta, se sujetan a lo dispuesto por el régimen del Distrito Capital de Bogotá y, en su ausencia, a las disposiciones ordinarias previstas para los municipios, vulnera el artículo 328 Superior y el Acto Legislativo 03 de 1989.

Partiendo de dicho planteamiento, el Ministerio Público realiza algunas aproximaciones conceptuales relacionadas con el marco constitucional aplicable a los distritos especiales, para significar que fue el propio Constituyente el que expresamente previó que el Distrito de Santa Marta tuviese un régimen especial señalado por el legislador, razón por la cual existe una reserva de ley en lo que respecta a la adopción del régimen político, administrativo y fiscal de la citada entidad territorial, que a su turno supone la imposibilidad de delegar tal potestad a otros órganos.

Anota, de igual modo, que al conservar el régimen y carácter reconocido con anterioridad, por expreso mandato constitucional de la Carta Política de 1991, al Distrito de Santa Marta se le debe aplicar las normas que modificaron al Distrito Especial en Distrito Capital, lo que por contera lleva a que sean aplicables, entre otros, los artículos 322 a 327 de la Constitución, que establecen el régimen especial para Bogotá D.C.

En síntesis, para el Procurador General de la Nación, “la Constitución Política erige a los distritos especiales, atribuyéndoles el régimen de que goza el Distrito Capital de Bogotá, otorgado por la misma Carta Política, las leyes especiales y el régimen general para los municipios, y es por tanto que las leyes especiales que se expidan deben tener en cuenta el marco constitucional, entre los que se cuenta las funciones que directamente se le atribuyen al Distrito Capital y que, por ende, les son propias a los distritos especiales”.

Ahora bien, en desarrollo de esta tesis, afirma que el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, es la fiel reproducción de los artículos de la Carta Política que regularon el régimen de los distritos

especiales como una categoría que se distingue de las demás entidades territoriales, por cuanto un segmento del mismo alude a la prelación de las disposiciones especiales sobre aquellas de carácter general que son susceptibles de aplicación a los municipios, y otro, reitera, sencillamente, el contenido del artículo 328 de la Constitución, así como del Acto Legislativo 03 de 1989.

De hecho, conforme con una interpretación armónica de las normas indicadas, puede establecerse que el artículo demandado lo que hace realmente es reiterar su contenido normativo, de suerte que prevalece la aplicación de las normas especiales y, en defecto de ellas, se aplican las que determinan el régimen jurídico del Distrito Capital, por lo que no fuerza concluir otra cosa que la inadmisibilidad de la solicitud elevada por el demandante, dirigida a la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá", habida cuenta que existe una remisión expresa del artículo 2º del Acto Legislativo proferido con anterioridad a 1991.

En cuanto hace a la expresión "estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios", la Vista Fiscal concluye que ella no puede ser analizada con abstracción del resto del contenido del inciso segundo del artículo 2º de la Ley 768 de 2002. Según el Ministerio Público, del completo estudio del precepto sólo puede inferirse la aplicación meramente residual, del régimen ordinario aplicable a los municipios, ante la ausencia de una regulación particular y concreta por parte del régimen aplicable al Distrito de Santa Marta, así como de la inexistencia de normas en el previsto para el Distrito Capital de Bogotá.

Siendo así las cosas, el Jefe del Ministerio Público apunta, para finalizar su intervención, que de apelarse a una interpretación sistemática de los cánones constitucionales, se apreciaría que la norma parcialmente demandada reitera acertadamente los contenidos de todas las normas aplicables al régimen especial de los distritos, sin que haya lugar a valorarse como una extralimitación del legislador en la regulación de tales materias. Antes bien, en su entender, lo que permite la norma es reafirmar la categoría especial a la que pertenece el Distrito de Santa Marta, debido a que "agotadas las posibilidades normativas en el régimen especial, es necesario someterse a las disposiciones del régimen del Distrito Capital, y si aún persiste la ausencia normativa, como último recurso, el precepto impugnado autoriza recurrir al ordenamiento jurídico municipal ordinario".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en esta oportunidad se formula contra algunos apartes del inciso 2° del artículo 2° de la Ley 768 de 2002.

2.1. En el caso bajo análisis, el actor le solicita a la Corte que declare inexequible la expresión "ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios", contenida en el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 768 de 2002. Considera que la citada norma, al establecer que el Distrito de Santa Marta debe sujetarse a las disposiciones dispuestas para los municipios, en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, contraría los artículos 4° y 328 de la actual Carta Política, en concordancia con el Acto Legislativo 03 de 1989, en cuanto éstos prohíben expresamente la sujeción de tal distrito al régimen municipal ordinario.

Al respecto, explica, que la ciudad de Santa Marta es el único distrito de los reconocidos por la Constitución, cuya organización fue concebida con total abstracción de la normativa que, de ordinario, se aplica a los municipios, razón por la cual, la decisión legislativa de hacerle extensivo dicho régimen común, con carácter subsidiario, afecta el principio de supremacía constitucional y el mandato superior que obliga a la adopción de un régimen especial integral para los distritos (C.P. arts. 4 y 328). Sobre el particular, aclara el actor que, aun cuando la prohibición de aplicarle al Distrito de Santa Marta el régimen ordinario de los municipios se expresa en el Acto Legislativo 03 de 1989, tal mandato fue refrendado por el artículo 328 de la actual Carta Política, al prever éste que los distritos de la costa atlántica conservarán su régimen y carácter.

2.2. Quienes intervienen en el proceso, incluyendo al Ministerio Público, se oponen a la solicitud de inconstitucionalidad formulada en la demanda y, en su defecto, le solicitan a la

Corte declarar exequible el aparte normativo acusado. Los intervinientes coinciden en afirmar que, en contraposición a lo expresado por el actor, la norma impugnada, antes que violar la Carta Política, se limita a reiterar los mandatos constitucionales aplicables a los distritos, que, conforme con una interpretación sistemática de los mismos, prevén el sometimiento de tales entidades al régimen especial que defina la ley, permitiendo aplicar con carácter subsidiario, las disposiciones del Distrito Capital y el régimen ordinario de los municipios. Bajo ese entendido, aducen que lo que persigue el precepto acusado, es reafirmar la categoría especial a la que pertenece el Distrito de Santa Marta, autorizando la aplicación de los regímenes previstos para el Distrito Capital y los municipios, sólo frente a la existencia de vacíos normativos en las normas especiales.

2.3. De acuerdo a los planteamientos expuestos, advierte la Corte que la presente demanda se estructura a partir de una interpretación que hace el actor del Acto Legislativo 03 de 1989, y de los artículos 4° y 328 de la actual Carta Política, en el sentido de considerar que éstos prevén una reserva de ley para someter al Distrito Turístico de Santa Marta a un régimen legal especial, y, en su defecto, al régimen del Distrito Capital, prohibiendo en todo caso la aplicación de la normatividad ordinaria prevista para los municipios. Sobre esa base, le atribuye a la norma acusada el desconocimiento de las disposiciones constitucionales en cita, por el hecho de permitir que se le aplique al Distrito de Santa Marta la regulación ordinaria de los municipios.

2.4. La circunstancia de que la controversia planteada esté sustentada en una lectura que hace el demandante, tanto de las disposiciones constitucionales presuntamente transgredidas, como de la propia norma acusada, le impone a la Corte la necesidad de entrar a verificar previamente, antes de cualquier consideración de fondo, si la presente demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Ello, en razón a que el proceso de inconstitucionalidad se lleva a cabo a partir de la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales citadas y la norma legal impugnada, lo cual exige a su vez, que la acusación se apoye en contenidos normativos reales y ciertos, y no en proposiciones jurídicas deducidas por el actor.

2.5. Interpretando el contenido del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha dejado sentado que, para que exista demanda en forma y la Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, además de tener que señalar en la demanda las normas que se

acusan como inconstitucionales y las preceptivas superiores que se estiman violadas, es necesario que el actor formule por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad, y éste se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.

Ha explicado la jurisprudencia que existen razones “(i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado”7.

2.6. Así, el pronunciamiento a cerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley sometida a juicio, está condicionado a que el demandante cumpla en forma estricta con los requisitos señalados, en especial, el que le impone formular por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad y dicho cargo este fundado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Si esto no ocurre, la demanda formulada será sustancialmente inepta y dará paso a una decisión inhibitoria.

2.7. Hecha la anterior aclaración, pasa la Corte a pronunciase sobre el alcance de la demanda de inconstitucionalidad. Para tales efectos, inicialmente la Corporación hará una (i) breve referencia al contexto legal en el que se inscribe la norma acusada; (ii) luego, siguiendo la línea de jurisprudencia constitucional sobre la materia, se referirá al régimen jurídico aplicable a los Distritos especiales de la Costa Atlántica y su relación con los regímenes del Distrito Capital y de los municipios; para con base en ello, (iii) precisar el alcance de la norma acusada y de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas.

1. Contexto legal en el que se inscribe la norma impugnada

3.1. La disposición parcialmente acusada en la presente causa es el artículo 2º 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".

3.2. Tal y como lo indica el propio título, la Ley 768 de 2002 consagra las normas especiales que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta. La misma tiene como objetivo (i) dotar a tales distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como también, (ii) promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, propósito que está llamado a cumplirse a partir del aprovechamiento de los recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que los mencionados distritos presentan, particular e individualmente considerados (art. 1°).

3.3. En concordancia con el propósito que persigue la citada ley, el artículo 2° parcialmente impugnado se integra al Título I, que trata lo referente a los principios generales. De manera particular, en él se regula lo referente al régimen jurídico que le es aplicable a los Distritos de la Costa Atlántica. Al respecto, dispone en su inciso 1°, que los Distritos de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

Conforme con el mandato que reconoce su sometimiento a un régimen legal propio, precisa la misma norma, en su inciso 2°, que las disposiciones de carácter especial que rigen para los Distritos de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales. No obstante ello, se aclara en el mismo inciso 2°, en el apartado objeto de cuestionamiento, que "en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos

de entidades territoriales previstas en la C.P. y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios".

3.4. De esta forma, el artículo 2° de la Ley 768 de 2002, al definir el régimen aplicable a los distritos especiales de la Costa Atlántica, presenta las características que se enuncian a continuación:

* En él se identifican los distritos a los que se le aplicará el régimen especial comprendido en la ley, señalando que se trata de los distritos especiales de la Costa Atlántica, como son los de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta.

* Determina que tales distritos son entidades territoriales que tienen un régimen especial autorizado por la Constitución, en los que sus órganos y autoridades están provistos de atribuciones diferentes a las fijadas para los municipios en el régimen ordinario que los rige.

3.5. En el contexto descrito, se inscribe entonces la acusación formulada en la presente causa, aclarándose que la misma se plantea sólo respecto del Distrito Especial de Santa Marta, bajo la consideración de que en su caso, no es posible la aplicación subsidiaria del régimen legal previsto para los municipios, dada la prohibición constitucional expresa contenida en el Acto Legislativo 03 de 1989 y en el artículo 328 de la actual Carta Política.

1. El régimen jurídico aplicable a los Distritos especiales de la Costa Atlántica y su relación con los regímenes fijados para el Distrito Capital y para los municipios

4.1. El tema referente al régimen jurídico que le resulta aplicable a los distritos de la Costa Atlántica, y su relación con los regímenes establecidos para el Distrito Capital y para los demás municipios del país, ha sido materia de análisis por parte de esta Corporación, la cual,

en distintos pronunciamientos sobre la materia, viene sentando las bases que permiten fijar su verdadero alcance. Así lo ha hecho, entre otras, en las Sentencias C-503 de 1993, C-062 de 2002, C-183 de 2003, C-538 de 2005 y C-313 de 2009, las cuales serán reiteradas en la presente causa.

4.2. Ha sostenido la Corte, que la determinación o señalamiento de las categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se "expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado"8. Conforme con ello, el artículo 286 de la Carta Política consagra que son entidades territoriales "los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas", dejando abierta la posibilidad para que adquieran tal condición, también las regiones y provincias que se constituyan en los términos que la propia Constitución y la ley definan9.

4.3. La jurisprudencia constitucional ha destacado igualmente, que, en materia de organización territorial, la Carta Política de 1991 introdujo cambios esenciales, permitiendo que se pasara de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, que venía rigiendo bajo la vigencia de la Constitución Centenaria de 1886, a un sistema de autonomía a favor de las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (C.P., arts. 1°, 287 y 288). En esa dirección, el artículo 287 de la Constitución prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, haciendo manifiesta tal autonomía en los derechos reconocidos a éstas para: (i) gobernarse por autoridades propias (autonomía política), (ii) ejercer las competencias que le correspondan (autonomía administrativa), (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía fiscal), y (iv) participar en las rentas nacionales (autonomía fiscal).

4.4. En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades10. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321).

4.5. Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es "sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial"11, sin perjuicio de que subsidiariamente, "en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario…"12.

4.5. Es de interés mencionar, como ya lo ha hecho antes este Tribunal, que en la actualidad existen en Colombia los siguientes distritos especiales:

Distrito

Norma de Creación

Tipo de Distrito

Bogotá

Acto Legislativo 1 de 1945

(Actualmente reconocido y regulado en los artículos 322 a 327 de la C.P.)

Distrito Capital

Cartagena

Acto Legislativo 1 de 1987

(Actualmente reconocido en el artículo 328 de la C.P.)

Distrito Turístico y Cultural

Santa Marta

Acto Legislativo 3 de 1989

(Actualmente reconocido en el artículo 328 de la C.P.)

Distrito Turístico, Cultural e histórico

Barranquilla

Acto Legislativo 1 de 1993

(Actualmente reconocido en el artículo 328 de la C.P.)

Distrito Especial, Industrial y Portuario

Buenaventura

(Actualmente reconocido en el artículo 328 de la C.P.)

Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico

4.6. En cuanto hace a los distritos especiales de la Costa Atlántica, esto es, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, el artículo 328 dispone que éstos "conservarán su régimen y carácter". Tal mandato ha sido interpretado por la Corte, en el sentido de considerar que la voluntad del Constituyente, expresada en dicha norma, fue la de permitir que tales distritos conserven el régimen descrito en los Actos Legislativos que les dieron origen. Así se pronunció la Corte en la Sentencia C-503 de 1993, al señalar:

"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 (...). 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."

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-538 de 2005, citando a su vez la Sentencia C-503 de 1993. Dijo sobre el punto:

" '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' .

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".

4.7. La creación de los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla se llevó a cabo directamente por el constituyente, a través de los Actos Legislativos Nos. 01 de 1987, 03 de 1989 y 01 de 1993, respectivamente. En las Sentencia C-503 de 1993 y C-538 de 2005, esta Corporación ya había hecho un recuento histórico de la consagración constitucional de los distritos especiales de la Costa Atlántica, y del alcance reconocido a los mismos.

4.8. Al respecto, se recuerda que mediante el Acto Legislativo número 1 de 1987, se erigió a la Ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en Distrito Turístico y Cultural. En los artículos 1° y 2° de dicho acto, se dispuso a su vez que el legislador podía expedir para tal distrito un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural, precisándose además, que lo dispuesto por la Constitución para el Distrito Especial de Bogotá, se aplicaría al Distrito de Cartagena de Indias. La norma es del siguiente tenor:

"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 su 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".

4.9. Posteriormente, con el Acto Legislativo 03 de 1989, se erigió a la ciudad de Santa Marta, capital del departamento del Magdalena, en Distrito Turístico, Cultural e Histórico. En el artículo 1° del citado acto, se precisó que la ciudad de Santa Marta sería organizada sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las facultades que fije la ley, atribuyéndole al legislador la competencia para dictar un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural, turístico e histórico. No obstante, en el artículo 2° se precisó también, como ya había ocurrido para el Distrito de Cartagena, que lo dispuesto por la Constitución para el Distrito Especial de Bogotá, se aplicaría al Distrito de Santa Marta. Sobre el particular, consagra la norma:

"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".

4.10. En cuanto hace a la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, la misma fue erigida en Distrito Especial, Industrial y Portuario, mediante el Acto Legislativo 01 de 1993. En el artículo 1° del mencionado acto, se dispuso igualmente, que su régimen político, fiscal y administrativo sería el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, se previó la aplicación de las disposiciones vigentes para los municipios. La norma 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)

4.11. Cabe destacar, que si bien los citados actos legislativos previeron para los Distritos de la Costa Atlántica el sometimiento a un régimen legal especial propio, definido por el legislador, también en ellos se dispuso aplicar el régimen del Distrito Especial de Bogotá contenido en la Constitución Política. En el caso específico del Distrito de Barranquilla, el Constituyente derivado de 1993 fue más allá, en el sentido de haber previsto la aplicación de las disposiciones vigentes para los municipios, en lo no dispuesto en las normas especiales.

El interés que asistió a los Constituyentes Derivados de la época, para extender a los Distritos Especiales de la Costa Atlántica el régimen del Distrito Especial de Bogotá, se hizo evidente durante el trámite de aprobación de las respectivas reformas. En efecto, tanto en las exposiciones de motivos, como en las ponencias a los proyectos de acto legislativo que dieron origen a los distritos de, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, expresamente se menciona, en cada uno de ellos, la intención de extender a estas ciudades el régimen jurídico del entonces Distrito Especial de Bogotá, transformado por la Constitución de 1991 en "Distrito Capital".

Así, en la exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1986, "por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, Capital del Departamento de Bolívar, en Distrito Especial", se afirmó sobre el particular:

"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."13 (Negrillas y subrayas fuera del original).

En el mismo sentido, en la exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo N° 33 de 1988, "por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en distrito Especial", se dijo al respecto:

"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."14

Por su parte, entre las justificaciones que se dieron para la creación del Distrito Especial de Barranquilla, se mencionó la necesidad de darle a esta ciudad un tratamiento similar al que el constituyente le ha dado al Distrito Capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. En este sentido, se mencionó en la ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo que dio paso al Acto Legislativo 03 de 1993:

"…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.”15

4.12. Del anterior recuento histórico y normativo, la jurisprudencia de la Corte ha hecho precisión sobre los siguientes aspectos:

i. el artículo 328 de la Constitución Política, recogió la voluntad del constituyente, en el sentido de conservar para los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla16, “su régimen y carácter”, es decir, la condición de distritos especiales conforme a lo previsto en los Actos Legislativos 01 de 1987, 03 de 1989 y 01 de 1993, respectivamente, que determinaron su creación.

i. Fue el propio Constituyente, a través de los citados actos legislativos, quien expresamente previó que los Distritos Especiales de la Costa Atlántica se sometan a un régimen legal especial, estableciendo así una reserva de ley que implica a su vez, que sea sólo el legislador, y ninguna otra autoridad del Estado, el llamado a regularlo de manera directa, mediante una ley especial.

i. Sin contrariar el objetivo de someter los Distritos Especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta y Barranquilla a un régimen propio, la intención del Constituyente fue la de extender a los tres distritos especiales de la Costa Atlántica, el régimen jurídico especial de la ciudad de Bogotá y, por esa vía, la aplicación subsidiaria, frente a eventuales vacíos normativos, del régimen común dispuesto para los municipios.

4.13. En relación con este último punto, es menester reiterar que, por expreso mandato del artículo 328 de la actual Carta Política, los Distritos Especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta y Barranquilla, mantuvieron el régimen previsto en los actos legislativos que los erigieron como tal, los cuales a su vez previeron que el régimen constitucional que regula a Bogotá, Distrito Capital, le es también aplicable a ellos, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley. Ello significa, que habiendo conservado la regulación contemplada en sus actos de creación, a los citados distritos de la Costa Atlántica, y en particular al Distrito de Santa Marta, le son aplicables los artículos 322 a 327, que bajo la vigencia de la actual Constitución Política, son los que consagran el régimen especial para Bogotá.

4.14. A este respecto, se tiene que el artículo 322 de la Carta, en su inciso 2°, prevé expresamente que el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá, Distrito Capital, "será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios". De ello se deduce, conforme a una interpretación sistemática de la Carta, que el régimen jurídico de los distritos especiales, incluyendo el de Santa Marta, se integra, entonces, con las disposiciones constitucionales sobre la materia, las leyes especiales expedidas para ellos, la normatividad del Distrito Capital, y en lo no regulado por éstas, con las preceptivas legales aplicables a los municipios.

4.15. Esta posición ha sido sostenida por la Corte, de forma unívoca, en los distintos pronunciamientos dictados sobre la materia. Así, en la Sentencia C- 503 de 1993, arriba citada, la Corporación llevó a cabo 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, trasformado por la Carta de 1991 en Distrito Capital.

En dicho fallo, se adelantó el juicio de constitucionalidad del 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". Se demandó la inconstitucionalidad de la citada norma, sobre la base de estimar el actor, que al ser el alcalde de Bogotá el único que de acuerdo con la Carta se revestía de la calidad de alcalde

mayor, los de los demás municipios o distritos del país no podían recibir esa denominación.

Al respecto, sostuvo la Corte que, aun cuando dentro de una interpretación 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", el artículo 328 de la Constitución Política 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.

Sobre el particular, se expresó en el citado fallo:

"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.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte concluyó que, dado que la categoría de alcalde mayor conferida al alcalde de Bogotá por la Constitución y la ley, hacía parte integral 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."

4.16. Posteriormente, en la Sentencia C-538 de 2005, la Corte reiteró su posición, al decidir sobre una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 3° de la Ley 768 de 2002, en el cual se prevé que solamente aquellos distritos especiales "que cuenten con una

población mayor de seiscientos mil habitantes" podrán ser divididos en máximo tres localidades. El mencionado precepto fue acusado en dicha oportunidad, por considerar el demandante que el mismo violaba el artículo 328 de la Carta, en razón a que 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.

Al adelantar el juicio de inconstitucionalidad de la referida norma, la Corte mantuvo la posición esbozada en la Sentencia C-503 de 1993, resaltando una vez más, que 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 (en este último caso, a través de la previsión de aplicar las normas generales de los municipios), con lo cual, la posibilidad de dividir en localidades el territorio de los distritos especiales del litoral caribe es una facultad de estirpe constitucional, reconocida por el artículo 322 de la Carta para el Distrito Capital y que se extiende a éstas.

El punto fue explicado en la Sentencia C-538 de 2005, en los siguientes términos:

"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 la exposición 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 costeros17 correspondía al del Distrito Especial de

Bogotá, trasformado 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.18"

4.17. Recientemente, en la Sentencia C-313 de 2009, al resolver una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 19 de la Ley 617 de 2000, en el que se regula el tema de la viabilidad financiera de los distritos y municipios, la Corte se refirió nuevamente al régimen jurídico aplicable a los distritos especiales de la Costa Atlántica, destacando que el mismo "se integra con las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes especiales dictadas para ellos, las normas especiales de remisión expresa y, en lo no regulado por éstas, con las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario". El punto fue explicado en el citado fallo, de la siguiente forma:

"4.1.4. Esta especificidad de los distritos que los sustrae del régimen ordinario de los municipios, se aprecia claramente en los actos de creación de los distritos, antes y después de la vigencia de la Constitución de 1991. Desde que Bogotá se erigió como Distrito Especial a través del Acto Legislativo 1 de 1945, se dispuso que el régimen municipal ordinario no lo cobijaría, posición que fue reiterada más adelante en el Decreto 3640 de 1954, que organizó al Distrito Especial, cuando en su artículo primero se dispuso que "La ciudad de Bogotá, capital de la República, se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario". Tal posición de exclusión del régimen ordinario se reproduce en los actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989, que erigen como distritos a Cartagena y Santa Marta respectivamente, dotándolos de un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural; para el caso de Santa Marta se

contempla la exclusión expresa de la aplicación de las normas ordinarias relativas a los municipios. Una vez dictada la Constitución de 1991, se siguió en la línea de la independencia de los distritos frente al régimen municipal, determinando la existencia de un régimen especial, concibiendo las normas generales que regulan los municipios como subsidiarias, frente a las especiales dictadas como régimen de los distritos19. Igualmente, los dos distritos creados con posterioridad a la Constitución de 1991 – Barranquilla y Buenaventura -contemplan en sus actos de creación que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios".

4.18. No sobra resaltar, que la línea jurisprudencial expuesta, iniciada a partir de la Sentencia C-503 de 1993, tuvo además una clara influencia en el proceso legislativo que condujo a la expedición de la Ley 768 de 2002, cuyo artículo 2° es parcialmente acusado en este juicio. Así, en la ponencia para primer debate al proyecto de ley N° 022 de 1999, Cámara, se expuso sobre el tema lo siguiente:

"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."20

4.19. Así las cosas, aun cuando es cierto que los Distritos Especiales de la Costa Atlántica, por su condición de tal, se encuentran sometidos a un régimen legal propio, que implica sustraerlos del régimen ordinario de los municipios, una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que es posible extenderles a éstos, la aplicación supletoria de las normas que rigen para el Distrito Capital y las previstas para los municipios, en caso de vacíos normativos que puedan surgir de la ley especial que las cobija.

4.20. En el caso específico del Distrito Especial de Santa Marta, si bien el Acto Legislativo 3 de 1989 que lo crea, no remite al régimen ordinario de los municipios, al disponer que le es

aplicable a Santa Marta el régimen del Distrito Capital de Bogotá, está autorizando la aplicación subsidiaria de las disposiciones municipales, pues, como ha quedado visto, el artículo 322 de la Carta, al referirse al régimen del Distrito Capital, consagra que también se aplicaran las normas de los municipios en aquellos eventos no contemplados en el régimen especial.

1. Decisión inhibitoria por presentarse el fenómeno de la ineptitud sustantiva de la demanda

5.1. De acuerdo con lo esbozado en el apartado anterior, para la Corte es claro que la demanda bajo análisis se estructura a partir de una interpretación errada, tanto de las disposiciones constitucionales que regulan el tema referente a los Distritos Especiales (C.P. arts. 322 a 327 y 328), como del precepto que dio origen al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (Acto Legislativo 3 de 1989). Según quedó explicado, de las normas superiores que el actor invoca como violadas, no puede deducirse que exista una supuesta "reserva de ley" respecto del régimen especial que gobierna al Distrito de Santa Marta, que impida que le sean aplicables de manera subsidiaria, las disposiciones vigentes para el Distrito Capital y para los municipios, conforme lo prevé la norma impugnada.

5.2. Tal y como se desprende del texto del artículo 2° de la Ley 768 de 2002, acusado en esta causa, los Distritos Especiales de la Costa Atlántica son entidades territoriales que tienen un régimen especial autorizado por la Constitución, en los que sus órganos y autoridades están provistos de atribuciones diferentes a las fijadas para los municipios en el régimen ordinario que los rige. A partir de tal premisa, la norma en cita introduce una cláusula general de interpretación, según la cual, las normas especiales deben primar sobre las normas generales, previendo también una aplicación supletiva de las disposiciones que rigen para el Distrito Capital y para los demás municipios, en caso de vacíos normativos que puedan surgir de la ley especial.

5.3. Aun cuando es cierto que los Distritos Especiales de la Costa Atlántica, por su condición de tal, se encuentran sometidos a un régimen legal propio, que implica sustraerlos del régimen ordinario de los municipios, una interpretación sistemática de la Constitución lleva a concluir que es posible extenderles a éstos, la aplicación supletoria de las normas que rigen para el Distrito Capital y las previstas para los municipios, en caso de vacíos normativos que

puedan surgir de la ley especial que las cobija.

5.5. Tratándose del Distrito Especial de Santa Marta, el Acto Legislativo 3 de 1989 que lo crea, no remite al régimen ordinario de los municipios. Sin embargo, en la medida en que el citado acto dispone que le es aplicable a Santa Marta el régimen del Distrito Capital de Bogotá, por esa vía está autorizando la aplicación subsidiaria de las disposiciones municipales, pues, como ha quedado visto, el artículo 322 de la Carta, al referirse al régimen del Distrito Capital, consagra que también se aplicaran las normas de los municipios en aquellos eventos no contemplados en el régimen especial.

En efecto, interpretando armónicamente el artículo 328 de la Constitución con el referido Acto Legislativo 3 de 1989, se extrae que el régimen actual del Distrito Capital es el consagrado en los artículos 322 a 327 del propio ordenamiento Superior, el primero de los cuales dispone que: "[s]u 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". En este sentido, lo que hace la preceptiva impugnada es reiterar el contenido normativo del precepto constitucional citado, pues destaca la prevalencia de las disposiciones de carácter especial, y sólo en defecto de ellas, avala la aplicación de la normatividad dispuesta para el Distrito Capital, y en lo no regulado por ésta, el de las preceptivas legales aplicables a los municipios.

5.6. Atendiendo a lo dicho, no queda duda que la presente demanda es inepta, pues en ella no se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad. Como ha sido explicado, la acusación formulada carece de certeza y pertinencia, toda vez que no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo exigen los citados requisitos, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, a partir de una interpretación equivocada que el mismo hace de las disposiciones constitucionales que cita como violadas.

Bajo esas condiciones, no es posible llevar a cabo la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales citadas y la norma legal impugnada, propia del juicio de inconstitucionalidad, pues para ello es necesario que la acusación se apoye en contenidos normativos reales y ciertos, situación que no se presenta en el caso bajo estudio.

5.7. La ausencia de certeza y pertinencia del cargo planteado, descarta cualquier análisis

material sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada, razón por la cual, lo procedente es que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la misma, por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo acerca de la expresión “ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios”, contenida en el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 768 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al efecto, el actor cita el artículo 150 de la Constitución Política de 1991, así como las Sentencias C-1648 de 2000 y C-675 de 2005.

2 Tal aserto, en criterio del demandante, encuentra fundamento, principalmente, en el fallo cuya radicación corresponde al número 1548 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos.

3 A la idea expresada arriba luego de citar algunos apartes de la exposición de motivos correspondiente al Acto Legislativo 03 de 1989, entre los que se encuentra el siguiente: "La industria turística requiere para su auge de estímulos en todos los frentes. Colombia necesita de antemano definir polos de acción en tal sentido. Se requiere sin demoras, crear zonas turísticas y culturales, sobre las cuales puede aplicarse una política de fomento a todo nivel del turismo. Zonas con régimen categoría jurídica especiales, que no estén sometidas, simplemente al régimen municipal ordinario y puedan contar además con un estatuto especial que facilite el fomento de su situación fiscal, administrativa, económica, social y cultural. (…) 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. (…) simplemente deseo y pretendo entonces con mi proyecto extender la posibilidad de estos beneficios a una ciudad como nuestra Santa Marta"

(Subrayas y negrillas propias del texto).

4 El demandante cita los Actos Legislativos mediante los cuales tales ciudades se organizaron como Distritos, a efectos de relievar aquellos apartes en que se dispuso su remisión a las normas vigentes para los municipios en lo no dispuesto por las normas especiales.

5 Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. La Sentencia examinó una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 19 (parcial) 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.", por la vulneración de los artículos 4º, 13, 150 numerales 1º y 4º, 155, 300 numeral 6º, 326, 374 y 375 de la Constitución Política.

6 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3° (parcial) de la Ley 768 de 2002

7 El tema sobre la definición de las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado, fue desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1052 de 2001, reiterada en la Sentencia C-929 de 2007 y en muchos otros pronunciamientos sobre la materia.

8 Sentencia C-063 de 2002.

9 En cuanto lo regule la ley orgánica de ordenamiento territorial, también serán entidades territoriales las regiones y las provincias. De acuerdo con el artículo 329 de la Carta, la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

10 Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias C-063 de 2002 y C-313 de 2009.

11 Sentencia C-313 de 2009.

12 Sentencia Ibídem.

13 David Turbay Turbay. Exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1986, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en distrito Especial”

14 Juan Carlos Vives Menotti. Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo 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.

15 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 viernes 4 de junio de 1993. Página 11 y siguientes.

16 En el caso del Distrito de Barranquilla, el mandato del Constituyente derivado, para que conservara su régimen y carácter, el previsto en el Acto Legislativo 1 de 1993, fue incluido en el artículo 328 de la Constitución a través del Acto legislativo 02 de 2007.

17 Se refirió solo a Cartagena y Santa Marta.

18 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.

19 Dentro de estas normas especiales se encuentran el Decreto 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá" y 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"

20 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, acumulado con otros proyectos sobre régimen especial de los demás distritos de la Costa Atlántica. Gaceta del Congreso 301 del 10 de septiembre de 1999.