

Sentencia C-795/00

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

FUNCION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Alcance

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Regulación por ley orgánica

Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL/LEY ORGANICA-Requisitos de existencia

En este caso, no obstante que no se haya expedido la ley orgánica territorial, la norma demandada es inconstitucional por haber quebrantado el artículo 288 de la C.P., como quiera que se ocupó de una materia reservada por la Carta a un tipo especial de ley. Sobra agregar que la Ley 388 de 1997, independientemente del quórum con el que fue finalmente aprobada, no se presentó como ley orgánica de ordenamiento territorial. Se ha advertido, a propósito de las leyes orgánicas, que, junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes.

LEY ORGANICA-Vulneración/LEY ORDINARIA-Límites

La ley ordinaria no puede, en consecuencia, dejar de lado los requisitos concurrentes que deben reunirse para dictar normas orgánicas, puesto que estos no son dispositivos sino imperativos y se imponen al Congreso, que mal puede intentar canjearlos con mecanismos de concertación plasmados en las leyes ordinarias que expida.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Debe ocuparse de comunidades indígenas/COMUNIDAD INDIGENA-Autonomía

La ley orgánica de ordenamiento territorial - sea que se expida mediante una ley única o a través de distintas leyes del mismo tipo -, necesariamente debe ocuparse de las comunidades indígenas asentadas dentro de los límites de las entidades territoriales existentes o de las que en el futuro se erijan. Aquí se puede identificar un conjunto de exigencias normativas y de tensiones, que no pueden ser soslayadas por la ley orgánica. Esto último no puede ser resuelto por una ley ordinaria. Cuando está en juego la autonomía y la forma histórica de vida y de organización de personas y grupos - como ocurre con las

comunidades indígenas y otros colectivos -, se percibe con mayor nitidez que las competencias vinculadas a la función de ordenación y desarrollo del territorio, tienen una entidad y una relevancia tan significativas que su debate y posterior definición deben necesariamente ostentar el rango y atención asociados a las leyes orgánicas.

## COMPETENCIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Nivel departamental/PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Referencia: expediente D-2691

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7, numeral 2, parcial, de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 (1), y la Ley 3ª de 1991(2) y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Gabriel Vanegas Torres

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., junio veintinueve (29) de dos mil (2000).

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Gabriel Vanegas Torres, demandó la inconstitucionalidad del artículo 7, numeral 2, parcial, de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 (1), y la Ley 3ª de 1991(2) y se dictan otras disposiciones”.

Por auto del 7 de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y a la Dirección General para Asuntos Indígenas, del Ministerio del Interior, con el objeto, de que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

#### I. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del artículo 7 numeral 2, parcial, de la Ley 388 de 1997, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43091 del 18 de julio de 1997. Se subraya lo acusado.

LEY 388 DE 1997

(julio 18)

“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 (1), y la Ley 3ª de 1991 (2) y se dictan otras disposiciones”

“DECRETA:

“Artículo 7.- Competencias en Materia de Ordenamiento Territorial. De acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, las competencias en materia de ordenamiento territorial se distribuyen así:

2. Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.

“ En desarrollo de sus competencias los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”.

### 1. III. LA DEMANDA

Para el demandante la norma acusada viola el Preámbulo y los artículos 1, 2, 7, 9 inciso primero, 13, 93, 286, 287, 288, 329, 330 y 333 inciso quinto, de la Constitución Política.

Considera el demandante que se conculcan los valores y principios consagrados en el Preámbulo de la Carta, porque no se debe involucrar a los pueblos indígenas en un proceso de ordenamiento territorial y urbano y, dejarlos bajo las directrices de los departamentos sin que previamente se encuentren conformadas y definidas sus entidades territoriales, a través de una ley orgánica que establezca las competencias entre las comunidades indígenas y las demás entidades territoriales. Por ello, hasta tanto no se expida la ley orgánica que exige la Constitución, los pueblos indígenas estarán en condiciones de desigualdad frente a los departamentos y municipios, como quiera que no cuentan con reglas claras sobre su posición

y situación dentro de los procesos de descentralización y ordenamiento territorial que en la actualidad se desarrollan en el país.

Así pues, dadas las particularidades de los pueblos indígenas, su cosmovisión, sus principios, valores y derechos constitucionales, necesitan de un espacio y un tiempo especial para el ordenamiento territorial, que corresponda a su propia dinámica y a los planes de vida de sus pueblos.

Manifiesta el demandante, que las acciones urbanísticas sobre el suelo, que pretende desarrollar la Ley 388 de 1997, acarrearán intervenciones, acciones y políticas sobre la utilización y explotación de los recursos naturales y del suelo desde la óptica urbana y, bajo las perspectivas de la teoría de desarrollo que tiene la sociedad "mayoritaria", pero no involucra las perspectivas y visión que sobre el suelo, los recursos naturales y el desarrollo tienen los pueblos indígenas, así las cosas, se viola el Estado Social de Derecho que rige el Estado Colombiano, en la medida, en que no se les permite su participación mediante una reglamentación adecuada que consulte sus intereses como grupo social diferenciado.

Añade el actor, que la norma acusada, también pone en peligro la diversidad étnica y cultural de la Nación, por cuanto la integración que se pretende dar a los planes de ordenamiento territorial indígena, desconoce las garantías de respeto a las proyecciones y concepciones que sobre desarrollo tienen los pueblos indígenas, que por lo demás, se encuentra centrada en los derechos colectivos, en el derecho a la tierra y, a los recursos históricos, así como, a la organización cultural autónoma y a la identidad cultural.

Siendo ello así, el Congreso de la República, muestra un manejo facilista al asunto indígena, al no expedir previamente la ley orgánica de ordenamiento territorial, lo que genera una desigualdad frente a las demás entidades territoriales, porque el trato normativo de los territorios indígenas no se puede realizar a través de una ley general y ordinaria, como la demandada, sino que requiere una reglamentación específica y concertada.

De la misma manera, considera el actor, que el Gobierno Nacional, no ha cumplido con la obligación de consultar a los pueblos indígenas el contenido de la Ley 388 de 1997, violando el artículo 93 del Estatuto Superior y, el Convenio 169 de la OIT.

Finalmente, agrega el demandante, que la ley acusada no delimita la libertad económica de los proyectos de ordenamiento territorial de los departamentos y municipios en los territorios indígenas y, para ese tipo de acciones, tales como la explotación económica de recursos naturales y la utilización del suelo, es preciso tener claridad sobre el manejo económico de esos recursos y, adicionalmente, bajo qué límites y condiciones se explotará la biodiversidad de esos territorios y quiénes serán los beneficiados; en tanto esto no se aclare y delimite, se está contrariando la obligación constitucional y los principios de justicia material que pone límites a la autonomía de la voluntad en el manejo y explotación del medio ambiente.

## I. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El apoderado de la Nación-Ministerio de Desarrollo Económico, interviene para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

La disposición demandada no viola la Constitución Política, porque al contrario de lo afirmado por el demandante, la previsión realizada por el legislador en materia de competencias desde el punto de vista del ordenamiento territorial, no desconoce la identidad, conformación, usos, costumbres, creencias, etc., por lo tanto, no se puede afirmar que al departamento se le haya atribuido la función de desconocer la realidad y tradiciones de los pueblos indígenas, que cuentan, por lo demás, con el debido amparo constitucional, en la medida en que se protege a los resguardos indígenas.

Añade, que resulta importante resaltar el hecho de que los territorios indígenas se asientan en territorios de uno o más departamentos, cobijando jurisdicciones de uno o más municipios y, teniendo en cuenta que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 1 Superior, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y, en ese orden de ideas, el modelo que consagra la Carta es distinto a las repúblicas federativas, bajo las cuales sus entidades gozan de una plena y absoluta autonomía para gobernarse. Entonces, dentro del marco fijado por la Constitución Política, particularmente el artículo 286, los territorios indígenas como entidades territoriales, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro del marco de la Constitución y la ley.

Por otra parte, el artículo 334 del Estatuto Fundamental, contempla como función del Estado, la intervención por mandato de la ley en el uso del suelo, disposición de rango constitucional a la cual se sujetó el legislador al expedir la Ley 388 de 1997, por ende, la norma cuestionada lo que hace es desarrollar la Carta Política en esos aspectos, de manera pues, que la autonomía de los territorios indígenas se limita conforme a la ley.

Cabe anotar, señala el interviniente, que las competencias otorgadas a los departamentos, en materia de proyección espacial de los territorios indígenas, persiguen de un lado, mantener la unidad de la República y, de otro, el respeto y la garantía a los derechos otorgados a las comunidades indígenas.

Añade que la atribución que concede la ley al municipio, para adoptar el plan de ordenamiento territorial, encuentra fundamento constitucional para ello en el artículo 311 superior, que dispone "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, entre otras competencias". Como se observa, a juicio del interviniente, el legislador no le ha señalado a los territorios indígenas la potestad para formular y adoptar planes de ordenamiento territorial, por cuanto esa materia debe ser tratada en la ley orgánica de ordenamiento territorial, una vez sea expedida.

Por último, agrega que la Constitución Política en su artículo 288, establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, serán ejercidas de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que disponga la ley, principios que son el fundamento para el desarrollo de las competencias otorgadas a las entidades territoriales, en materias como el ordenamiento territorial,

conforme lo desarrolla la Ley 388 de 1997.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en concepto Nro. 2062 recibido el 7 de febrero de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

El modelo de Estado Social de Derecho que consagra la Constitución Política, incluye entre otros principios, el pluralismo. De ahí, que el Constituyente del 91 haya hecho un reconocimiento expreso de la diversidad étnica y cultural que garantiza la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

Esa misma consagración de Estado Social de Derecho que contiene la Constitución, demanda la determinación de nuevas formas de ejercicio del poder y de ordenación de la administración pública, de manera que se garantice la presencia estatal en los distintos escenarios en los que está llamada a manifestarse. Así las cosas, las políticas atinentes a esa forma de Estado, se materializaron en el reconocimiento de derechos y deberes a las entidades territoriales, que sin escindir el modelo de República unitaria, les permitiera concurrir al desarrollo económico y social de las comunidades y territorios, redefiniendo así el concepto de descentralización.

Dentro de ese marco conceptual, los derechos entregados a las entidades territoriales, tanto en el plano político y económico, les permite orientar su propio desarrollo con autonomía “en un modelo que si bien reconoce la dirección macroeconómica en el Gobierno Nacional y la iniciativa legal en tales aspectos, articula igualmente los temas del desarrollo, las políticas macro y la estabilización económica con el proceso de descentralización, en una fórmula donde los departamentos están llamados a jugar un papel importante en la planeación y desarrollo de sus áreas de jurisdicción; y los municipios, son reconocidos como entidades fundamentales de la división político administrativa de la Nación”.

Así las cosas, para el Ministerio Público, el ordenamiento territorial en Colombia, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que lo desarrollan, garantiza los usos y costumbres indígenas, a través de la participación ciudadana o comunitaria en la adopción de decisiones. Entonces, a su juicio, la Ley 388 de 1997 en esa materia es eminentemente participativa, en la medida en que para la adopción de planes o esquemas de ordenamiento territorial, se deben haber superado las etapas de prediagnóstico, diagnóstico y formulación, además de contar con el visto bueno del Consejo Territorial de Planeación y de la Corporación Ambiental respectivos.

La participación ciudadana, señala el Procurador, más que necesaria, es obligatoria, de manera que se consulte la “proyección espacial” de la comunidad en una realidad territorial, con mayor razón, en las comunidades indígenas, las cuales por ministerio de la ley deben participar a través de una consulta previa en todo proyecto o programa que adelanten las administraciones centrales, regionales o locales, en donde se afecte algún territorio o comunidad indígena.

Concluye el Ministerio Público, que el artículo 7, numeral 2, de la Ley 388 de 1999, se

encuentra acorde con las disposiciones del Ordenamiento Superior, porque al otorgar competencias a los departamentos para articular los planes de vida de los resguardos indígenas, con los planes sectoriales de la región y, con los planes o esquemas de ordenamiento distrital o municipal, son expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que dan cohesión a la forma de Estado que consagra la Constitución Política.

(Hasta aquí ponencia inicialmente presentada a la Sala Plena por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra).

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda. No puede examinarse la disposición demandada de manera aislada, sin que se extienda la confrontación constitucional al contenido íntegro del artículo 7º de la Ley 388 de 1997. Aunque sólo se impugna por el actor la atribución de competencias que se hace en cabeza de los departamentos, la acusación cuestiona la aparente invasión de la competencia reservada a la ley orgánica territorial. Desde el punto de vista constitucional, la adjudicación de competencias en materia de ordenamiento territorial, entre las distintas entidades y niveles territoriales, llevada a cabo por la ley ordinaria - Ley 388 de 1997, art. 7º -, asunto que debe establecer esta Corte, no se puede analizar de manera insular respecto de una categoría única. La Corte debe entrar a determinar si mediante la ley ordinaria se podían distribuir entre las diferentes entidades territoriales competencias para ordenar sus respectivos territorios. De ahí que se torne necesario, para los efectos de la sentencia que se profiere, integrar la proposición jurídica completa, la cual queda conformada por el texto completo del artículo 7º de la Ley 388 de 1997.

### La ley orgánica de ordenamiento territorial

2. La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.

Se descubre por ello sin dificultad el carácter eminentemente político de toda decisión relativa a asignar funciones en este campo. Señalar el sujeto público llamado a ordenar un determinado territorio, así como delimitar su ámbito de competencia, es una forma de repartir espacialmente el poder. Este tipo de regulaciones, se distingue de las restantes en cuanto tienen un elemento inconfundible de supraordenación. Con esto se quiere puntualizar que este género de normas se erige en presupuesto, condición y factor desencadenante de

un complejo de acciones y regulaciones que se remiten a las primeras, pues en éstas se contienen los principios orgánicos y las orientaciones y reglas básicas conformes a los cuales se desenvuelve un específico ordenamiento jurídico.

Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial.

Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288).

Si se repara en el contenido y alcance de la norma examinada, se concluye con facilidad que no corresponde a un desarrollo de una previa ley orgánica en la materia que hubiese confiado a la ley ordinaria su desarrollo en cuanto a asuntos no pertenecientes a su ámbito esencial de reserva, lo cual sería perfectamente posible. Esa ley orgánica hasta la fecha no se ha dictado. De otro lado, de acuerdo con lo expuesto, lo que es objeto de regulación - reparto de competencias para determinar y gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial -, no escapa al núcleo esencial de la ley orgánica de ordenamiento territorial, máxime si se tiene presente que el reparto de competencias entre las diferentes entidades y nivel territoriales como tal no se ha hecho por la Constitución que sólo esboza un marco de competencias, ausente de todo propósito de distribución el cual se libra a la referida ley especial.

La ley ordinaria, por lo visto, desconoció la reserva de ley orgánica consagrada en la Constitución Política (C.P. art. 288). En estricto rigor, la inconstitucionalidad de la disposición legal demandada deriva de la violación directa de la citada norma constitucional. Entre las leyes no se predica el principio jerárquico. Para los efectos de su inconstitucionalidad, el patrón de comparación que resulta determinante es el que provee la misma Constitución. En este caso, no obstante que no se haya expedido la ley orgánica territorial, la norma demandada es inconstitucional por haber quebrantado el artículo 288 de la C.P., como quiera que se ocupó de una materia reservada por la Carta a un tipo especial de ley. Sobra agregar que la Ley 388 de 1997, independientemente del quórum con el que fue finalmente aprobada, no se presentó como ley orgánica de ordenamiento territorial. Se ha advertido, a propósito de las leyes orgánicas, que, junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado

a la adopción o reforma de una de tales leyes. En modo alguno, la ley analizada se ajusta a los requisitos que deben cumplir las leyes orgánicas.

La falta de estos requisitos no se subsana con la aplicación de mecanismos de participación por parte de las autoridades llamadas a dirigir los procesos de ordenación territorial, como se estipula en la norma objeto de estudio. La distribución de competencias en lo atinente a esta función, se repite, incumbe a la reserva de ley orgánica y reclama el mayor consenso democrático que se entiende satisfecho con el quórum elevado previsto en la Constitución para su aprobación. La ley ordinaria no puede, en consecuencia, dejar de lado los requisitos concurrentes que deben reunirse para dictar normas orgánicas, puesto que estos no son dispositivos sino imperativos y se imponen al Congreso, que mal puede intentar canjearlos con mecanismos de concertación plasmados en las leyes ordinarias que expida.

La Corte por ello acepta el argumento del demandante. El tema territorial y la distribución de competencias para su ordenación y desarrollo, afecta en grado superlativo a las comunidades indígenas cuyas culturas y cosmovisiones, como se sabe, plantean un profundo e inescindible arraigo con la tierra. La ley orgánica de ordenamiento territorial - sea que se expida mediante una ley única o a través de distintas leyes del mismo tipo -, necesariamente debe ocuparse de las comunidades indígenas asentadas dentro de los límites de las entidades territoriales existentes o de las que en el futuro se erijan. Aquí se puede identificar un conjunto de exigencias normativas y de tensiones, que no pueden ser soslayadas por la ley orgánica. Esto último no puede ser resuelto por una ley ordinaria. La respuesta estatal a estas necesidades y problemas - que dan lugar a un proceso político y democrático -, debe surgir de un procedimiento legislativo que ha de surtir conforme a las reglas previstas en la Constitución para la adopción de leyes orgánicas. Cuando está en juego la autonomía y la forma histórica de vida y de organización de personas y grupos - como ocurre con las comunidades indígenas y otros colectivos -, se percibe con mayor nitidez que las competencias vinculadas a la función de ordenación y desarrollo del territorio, tienen una entidad y una relevancia tan significativas que su debate y posterior definición deben necesariamente ostentar el rango y atención asociados a las leyes orgánicas.

Las premisas de este fallo, por lo demás, se inspiran en la doctrina tradicional de esta Corporación. Sobre el contenido general de la legislación orgánica y el alcance del control de constitucionalidad, esta Corte ya había señalado lo siguiente:

“10- La Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297).
- Las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art.

307).

- Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307).
- El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).
- Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).
- Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).

11- Esta breve presentación de estos artículos muestra que la Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos. Además, una interpretación literal y restrictiva del texto constitucional, según la cual sólo correspondería a este tipo de legislación aquello expresamente señalado por estos artículos de la Carta, conduce a ciertas ambigüedades e inconsistencias.

Así, no se entiende muy bien por qué si esta legislación se refiere a las entidades territoriales (CP arts 151 y 288), la Constitución ordena una amplia regulación orgánica de las áreas metropolitanas (CP art. 319), que no son propiamente entidades territoriales (CP art. 286), mientras que, conforme al tenor literal, no incluye expresamente en este tipo de legislación los requisitos de formación ni el estatuto básico de las provincias, que sí pueden constituirse como entidades territoriales (CP art. 286). En efecto, el artículo 321 de la Carta, que regula las provincias, no se refiere a la legislación orgánica territorial sino únicamente a la ley.

Además, en otros eventos, la Constitución no utiliza de manera expresa la palabra “orgánica” pero un análisis sistemático y finalístico indica con claridad que se trata de un contenido propio de la legislación orgánica territorial, como los muestran los siguientes dos casos.

Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales “sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio” deberá efectuarse de conformidad con “los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine”. Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.” Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión “ley orgánica”.

12- El anterior análisis muestra entonces que el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial, por cuanto

si bien es indudable que todo aquello que la Constitución señala expresamente como orgánico territorial -los artículos reseñados en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia- debe estar incluido en esa legislación, también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión “ley orgánica de ordenamiento territorial”. Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano.

13- Ahora bien, Colombia es una república unitaria, descentralizada y autonómica (CP art. 1º). Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, como esta Corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación<sup>1</sup>. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública. Al respecto, ha manifestado esta Corte:

“La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la “gestión de sus intereses”. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)”<sup>2</sup>.

En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287).

14- Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un

lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts 1-º, 150 ord 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).

15- A pesar de lo anterior, el contenido general de la legislación orgánica territorial sigue siendo parcialmente indeterminado, por lo cual el alcance de la reserva orgánica en este campo puede generar, en casos específicos, algunas discusiones interpretativas. En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admisible que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial. Sin embargo, como es obvio, esa definición está sujeta a un control del juez constitucional, puesto que no puede un órgano constituido -como el Legislador- auto atribuirse integralmente su competencia ya que, si ello fuera posible, dejaría de estar sujeto a la Constitución. Por ello, corresponde a la Corte efectuar en este campo un control de límites mediante una interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica.

De otro lado, tampoco son aceptables aquellos casos en los cuales el Congreso tramita como legislación orgánica materias que son claramente competencia de la ley ordinaria, por cuanto eso significaría que la Corte permite que se establezcan como orgánicos - con su particular fuerza normativa y la rigidez para su modificación- ciertos contenidos que la Constitución ha querido que estén sujetos al debate ordinario del Congreso, esto es, a la dinámica de las mayorías simples, que es la regla general de la democracia colombiana (CP arts. 145, 146 y 148). En efecto, la Constitución no sólo ha reservado ciertas materias a la legislación orgánica sino que también ha reservado la legislación orgánica a ciertas materias.

Sin embargo, en esos eventos no procede que la Corte retire del ordenamiento esas disposiciones pues uno de los principios que orienta la interpretación constitucional es lo que algunos sectores de la doctrina han denominado el "principio de la conservación del derecho"<sup>3</sup>, según el cual, los tribunales constitucionales deben no sólo maximizar la fuerza de los contenidos normativos de la Carta sino también evitar el desmantelamiento del orden jurídico. Por ello es siempre preferible aquella decisión constitucional que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, que aquella que supone su anulación. No es pues razonable que la Corte declare la inexecutable de aquellas normas que fueron aprobadas como orgánicas pero que son propias de la ley ordinaria, por las siguientes dos razones: de un lado, por cuanto las mayorías requeridas para aprobar una norma orgánica son suficientes para aprobar una ley ordinaria. No habría ningún vicio por este aspecto. Y, de otro lado, si la Corte busca proteger la competencia de las leyes

ordinarias, no requiere anular esas disposiciones sino simplemente señalar, tal y como lo hizo en un caso de esta naturaleza, en la sentencia C-151/95, que esas normas no son orgánicas y pueden por ende ser modificadas por normas legales ordinarias.4”

## 1. VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 7º de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 (1), y la Ley 3 de 1991 (2) y se dictan otras disposiciones”.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-795/00

RESERVA DE LEY ORGANICA-Interpretación amplia podría vaciar competencia de legislador ordinario (Salvamento de voto)

Cada una de las leyes orgánicas de que trata el artículo 151 Superior, debe ser objeto de una detallada y cuidadosa limitación, en el entendido de que una interpretación muy amplia del ámbito que se reserva a las leyes orgánicas, podría vaciar la competencia del legislador ordinario y, en esa medida, restringir el principio democrático que orienta el Estado Social de Derecho que nos rige.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES (Salvamento de voto)

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Objetivos (Salvamento de voto)

La elaboración de planes y programas de índole socio-económico que tiendan al bienestar y desarrollo de todos los ciudadanos que hacen parte de una determinada porción del territorio de la Nación, con el propósito de optimizar los recursos existentes, elevar las condiciones de vida, estimular la actividad creadora del individuo, son objetivos que se pueden alcanzar mediante procesos de planificación, los cuales, en relación con la organización territorial, no pueden realizarse sin los parámetros que fija el Estado y, los fines que se pretenden.

DERECHO A LA INTEGRIDAD DE COMUNIDAD INDIGENA-Preservación (Salvamento de voto)

PARTICIPACION DEMOCRATICA EN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Salvamento de voto)

DERECHO DE PARTICIPACION DE COMUNIDAD INDIGENA-Efectividad (Salvamento de voto)

COMUNIDAD INDIGENA-Autonomía (Salvamento de voto)

La autonomía política y jurídica de las comunidades indígenas, entendida como la capacidad para gobernarse y ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de su territorio, puede ser ejercida de conformidad con sus costumbres, siempre y cuando éstas no sean contrarias a la Constitución y a la ley, tal como lo disponen los artículos 246 y 330 de la Carta, pues, en relación con las comunidades indígenas, la propia Constitución consagra un régimen de conservación de la diversidad dentro del marco de la unidad.

1ª. La Ley 388 de 1997, por medio de la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, establece en su artículo 7º la distribución de competencias en materia territorial y, en el numeral 2º acusado parcialmente, atribuye al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su

territorio.

Teniendo en cuenta, que la reserva de ley orgánica se vulnera, en el evento en que una ley ordinaria entre a regular materias que por disposición de la Constitución Política corresponden al trámite de una ley orgánica, se impone, como cuestión previa al análisis de la disposición acusada, determinar si ésta, debió ser objeto de regulación mediante una ley orgánica.

La Constitución Política, en sus artículos 151 y 288, establece que las leyes relativas al ordenamiento territorial y su distribución de competencias, ostentan la categoría de leyes orgánicas. Sin embargo, como lo ha dicho esta Corporación, cada una de las leyes orgánicas de que trata el artículo 151 Superior, debe ser objeto de una detallada y cuidadosa limitación, en el entendido de que una interpretación muy amplia del ámbito que se reserva a las leyes orgánicas, podría vaciar la competencia del legislador ordinario y, en esa medida, restringir el principio democrático que orienta el Estado Social de Derecho que nos rige.

En efecto, en sentencia C-894 de 1999, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, se dijo lo siguiente: “A juicio de la Corte, en aquellos casos en los que resulte verdaderamente insuficiente la aplicación de los criterios hermenéuticos utilizados para identificar si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica, la duda debe resolverse a favor del legislador ordinario. El aserto anterior se explica a partir de dos argumentos fundamentales. En primer lugar, la cláusula general de competencia se encuentra constitucionalmente adscrita al legislador ordinario y, por lo tanto, las cuestiones sometidas al legislador orgánico o estatutario deben ser objeto de interpretación restrictiva. En segundo término, -y en estrecha relación con el argumento anterior-, las leyes especiales constituyen un límite al proceso democrático al establecer mayorías calificadas”.

Señala el demandante que hasta tanto el Congreso no expida la correspondiente ley orgánica no se pueden establecer competencias a través de una ley ordinaria. No obstante, como lo ha señalado esta Corporación de acuerdo con la Constitución Política el contenido de la ley orgánica de ordenamiento territorial corresponde definirlo al legislador sobre las materias que al efecto señala la Constitución. Entonces, cabe preguntarse en el caso sub examine, si la distribución de competencias que realiza la norma acusada debe ser objeto de regulación mediante una ley orgánica o, si por el contrario, la disposición acusada puede estar contenida en una ley ordinaria.

La respuesta en este caso, es que sí puede hacer parte de una ley ordinaria. En efecto, la Ley 388 de 1997, modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, leyes ordinarias, mediante las cuales se reguló la problemática en el manejo de la tierra urbana, así como el uso del suelo; igualmente se reglamentaron los mecanismos para garantizar el acceso a la tierra, con el objeto de habilitar los terrenos ociosos o mal utilizados, y poder destinarlos a otro tipo de actividades más útiles al conglomerado social.

Así las cosas, el artículo 7, numeral 2º, otorga al nivel departamental competencias para elaborar directrices y orientaciones, adopción de planes y programas para el desarrollo de la totalidad de su territorio o de porciones específicas de éste, en aras de establecer una adecuada planificación que abarque tanto las dimensiones urbana y rural, de manera que se puedan determinar las metas y, los instrumentos para alcanzarlas.

Siendo ello así, a juicio de los suscritos magistrados, las competencias que se le asignan al nivel departamental, no son de aquellas que deben ser reserva de una ley orgánica, por cuanto, como lo ha dicho esta Corporación, “esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio...” Sent. C-600 A de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

2ª. En cuanto hace referencia a la acusación que se formula por el demandante y que se acoge por la Corte, según la cual los apartes del numeral 2 del artículo 7 de la Ley 388 de 1997, implican un desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, como quiera que las acciones urbanísticas que pretende desarrollar la ley mencionada implicarían intervenciones, acciones y políticas sobre la explotación de los recursos naturales y del suelo, sin tener en cuenta, la perspectiva y visión que sobre estos aspectos tienen los pueblos indígenas.

Sea lo primero señalar, que Colombia es una República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales (art. 1 C.P.), lo cual tiene una gran significación, por cuanto, las entidades territoriales cuentan con derechos y competencias propias que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria.

Ahora bien, el objeto del ordenamiento del territorio municipal y distrital, no es otro, como lo señala la misma Ley 388 de 1997, que complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, de manera que se racionalicen las intervenciones sobre el territorio y se oriente en debida forma su desarrollo, con el propósito de una integración social que conduzca a un desarrollo armónico.

Por lo tanto, la elaboración de planes y programas de índole socio-económico que tiendan al bienestar y desarrollo de todos los ciudadanos que hacen parte de una determinada porción del territorio de la Nación, con el propósito de optimizar los recursos existentes, elevar las condiciones de vida, estimular la actividad creadora del individuo, son objetivos que se pueden alcanzar mediante procesos de planificación, los cuales, en relación con la organización territorial, no pueden realizarse sin los parámetros que fija el Estado y, los fines que se pretenden.

De manera pues, que la formulación de planes y orientaciones a nivel departamental, de que trata la norma acusada, se constituye a nuestro juicio, en una herramienta fundamental para que el Estado cumpla con sus obligaciones, lo cual, lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, los beneficia, en la medida en que el desarrollo armónico e integral de los territorios, reporta beneficios para todas las personas que de él hacen parte, independientemente de las diversidades étnicas que en el territorio confluyan.

Sin embargo, es evidente que la elaboración de planes y programas a nivel departamental, con el fin de lograr un desarrollo integral y equilibrado, tanto en lo social como en lo territorial, no puede desconocer la protección que debe el Estado a la identidad e integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas. Por ello, es importante

recordar en esta sentencia, la jurisprudencia de la Corte en ese tema específico : “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas hace necesario armonizar dos intereses contrapuestos: la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.), y la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dichos territorios, es decir, de los elementos básicos que constituyen su cohesión como grupo social y que, por lo tanto, son el sustrato para su subsistencia. Es decir, que debe buscarse un equilibrio o balance entre el desarrollo económico del país que exige la explotación de dichos recursos y la preservación de dicha integridad que es condición para la subsistencia del grupo humano indígena.

“El Constituyente previó en el parágrafo del art. 330 una fórmula de solución al anotado conflicto de intereses al disponer:

‘La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades’” Sent. SU-039 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En cuanto a la participación que debe propiciar el Gobierno Nacional, la propia Ley 388 de 1997, consagra la participación democrática, al establecer que para el ejercicio de la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los diversos intereses, a saber, sociales, económicos y urbanísticos, mediante mecanismos de participación de los pobladores y sus organizaciones, concertación que tiene por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas, en relación con las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social, que se encuentran relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

Dispone también la ley, que la participación ciudadana puede desarrollarse a través de varios mecanismos, entre los cuales se encuentran, el derecho de petición, la celebración de audiencias, el ejercicio de la acción de cumplimiento, intervención en la discusión y ejecución de los planes de ordenamiento, así como en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos que establezca la ley.

Como se ve, esta participación democrática que contempla la Ley 388 de 1997, constituye uno de los fines esenciales del Estado, cual es la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2 C.P.).

De manera pues, que no puede entenderse, como se hace en la Sentencia de la cual discrepamos, que con la norma acusada se produce un cercenamiento de los derechos o una exclusión de los pobladores de los territorios indígenas en asuntos que a ellos les interesan. Al contrario, como lo consagra la Constitución Política y, lo ha dicho la jurisprudencia “...A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como

particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige como un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la Ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.

“El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la Ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación”. Sent. SU-039 de 1997.

En conclusión, la norma acusada no vulnera los derechos de los pueblos indígenas, al otorgar competencias a los departamentos para integrar los planes de vida de los resguardos indígenas, con los planes sectoriales de la región, porque como se dijo, Colombia es un Estado Unitario con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1 C.P.) y, en ese orden de ideas, la autonomía política y jurídica de las comunidades indígenas, entendida como la capacidad para gobernarse y ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de su territorio, puede ser ejercida de conformidad con sus costumbres, siempre y cuando éstas no sean contrarias a la Constitución y a la ley, tal como lo disponen los artículos 246 y 330 de la Carta, pues, en relación con las comunidades indígenas, la propia Constitución consagra un régimen de conservación de la diversidad dentro del marco de la unidad.

En efecto, el artículo 298 Superior, dispone que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y, para la promoción y planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos que establezca la Constitución; y, el artículo 300-2 señala entre otras funciones, que a las Asambleas Departamentales, les corresponde “Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación, y el desarrollo de sus zonas de frontera”.

Así mismo, el Estatuto Fundamental en su artículo 311, al consagrar al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, dispone que le corresponde la prestación de “los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demanda el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

De otro lado, el artículo 313-2 *ibidem*, señala que le corresponde a los Concejos “Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”, norma esta que no es desconocida en manera alguna por el artículo 7º numeral segundo de la Ley 388 de 1997, sino que, precisamente en guarda de los intereses generales, incluidos desde luego los de los territorios indígenas, exige para su desarrollo normas como la que fue objeto de impugnación.

Finalmente, a pesar de que el título del artículo 7 de la Ley 388 de 1997, se refiere a la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, lo cierto es que el contenido de la norma acusada no corresponde propiamente a un reparto de competencias, sino que se limita a señalar el ejercicio de unas competencias asignadas directamente por la Constitución Política a los departamentos y municipios, que por lo demás, deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Así las cosas, no acogidos por la Sala los razonamientos anteriores para declarar la exequibilidad de la norma acusada, salvamos entonces nuestro voto, pues, se repite, a nuestro juicio, el artículo 7º numeral segundo de la Ley 388 de 1997, ha debido declararse ajustado a la Constitución.

Fecha *ut supra*.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

1Ver, entre otras, las sentencias C-478/92 y C-517/92.

2 Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Raúl Canosa Usera. Interpretación Constitucional y fórmula política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp 180 y ss y pp 201 y ss.