



## Sentencia 100 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-100/13

(Bogotá D.C., febrero 27 de 2013)

**NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Extensión a los departamentos de la facultad para celebrar convenios con las juntas de acción comunal.**

*La expresión “departamental y” del párrafo 4 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, al regular la posibilidad de que las juntas de acción comunal celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución y 148 de la ley 5 de 1992), en virtud de su conexidad temática, teleológica, metodológica y sistemática con la materia dominante de la ley. Tal materia consiste en la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, en la adopción de reglas aplicables a su relación con otros niveles territoriales. Las juntas de acción comunal son un escenario de participación y gestión marcadamente local y, en esa medida, establecer disposiciones que inciden en sus actividades se vincula con el objeto de la ley. Así mismo, la participación de los departamentos en los convenios de solidaridad con las juntas de acción comunal, se relaciona con importantes funciones que cumplen tales entidades territoriales respecto de los municipios, en el marco de principios constitucionales de coordinación y concurrencia.*

**FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SISTEMATIZAR, ARMONIZAR E INTEGRAR NORMAS SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Inexequibilidad por desconocimiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.**

**NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Atribución de los concejos en materia de ordenación del suelo.**

**NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Delegación en directores de departamentos administrativos.**

**NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Facultades extraordinarias en la aceptación de renuncia, licencias y permisos del alcalde.**

*No desconoce la autonomía de las entidades territoriales, reconocida en los artículos 1 y 287 de la Constitución, la atribución conferida al Presidente de la República y a los Gobernadores -en el artículo 31 de la ley 1551 de 2012- para aceptar la renuncia o para autorizar las licencias o permisos del alcalde mayor del Distrito Capital y de los alcaldes municipales, según el caso. Esa disposición ha sido expedida con fundamento en lo dispuesto en el artículo 293 de la Constitución en el que se atribuye al legislador la competencia para adoptar el régimen de las faltas absolutas y temporales de los ciudadanos elegidos popularmente así como para disciplinar el desempeño de sus funciones. Adicionalmente la atribución conferida no es extraña al sistema de relaciones entre los diferentes niveles territoriales definido en la Constitución.*

**NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Requisitos para ser personero.**

**NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Seguridad social de ediles.**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Reglas jurisprudenciales.**

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

**LEY-Unidad de materia/PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Exigencia de unidad de materia/JUICIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas jurisprudenciales.**

**JUICIO POR VIOLACION DE LA UNIDAD DE MATERIA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Criterios orientadores**

*La cuestión central consiste en determinar los eventos en los cuales se produce la violación del artículo 158. Para ello resulta indispensable establecer la rigurosidad con la que debe adelantarse el examen. El punto de partida en esta materia indica que el examen no debe resultar excesivamente exigente ni extremadamente deferente. Ello implica que el escrutinio no puede desconocer el amplio margen de configuración otorgado al Congreso pero tampoco las exigencias de racionalidad legislativa que se asocian al principio de unidad de materia. Con fundamento en lo anterior cabe presentar las siguientes pautas de decisión que operan como orientaciones generales para adelantar el juicio por violación de la unidad de materia en la actividad legislativa: (i) Existe una preferencia prima facie por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica*

que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexecutableidad. (ii) La violación del principio de unidad de materia exige como primer paso la identificación del eje, núcleo o médula del proyecto. Esta identificación debe tomar en consideración diferentes técnicas interpretativas que se ocupen de la historia de la ley, de su texto, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes. (iii) El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias. Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexión metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-. (iv) El examen por violación de unidad de materia puede adquirir diferentes niveles de rigor. Así, el examen de unidad de materia en un acto legislativo da lugar a un escrutinio débil en tanto basta, para constatar la relación con la materia, que la disposición examinada tenga como propósito reformar la Constitución. En una dirección diferente la conexión de disposiciones incorporadas en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, demanda que ellas se encuentren encaminadas a la ejecución o realización de los diferentes programas y propósitos que allí se incluyen. (v) Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrollo un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.

ENTES TERRITORIALES DEL ORDEN DEPARTAMENTAL Y JUNTAS DE ACCION COMUNAL-Autorización para celebrar convenios solidarios/JUNTAS DE ACCION COMUNAL-Definición.

El literal a) del artículo 8 de la ley 743 de 2002 define a las juntas de acción comunal como organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. El ámbito de actuación de las juntas de acción comunal es predominantemente local y estrechamente relacionado con el escenario en el que las autoridades municipales deben cumplir sus funciones. Conforme a ello, una disposición que autoriza a los entes territoriales del orden departamental a celebrar convenios con organizaciones que despliegan sus actividades localmente y favorecen intereses municipales -a tal punto que entre sus objetivos, según lo establece el literal a) del artículo 19 de la citada ley 743 de 2002, se encuentra el consistente en promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa- está relacionada con el desarrollo del municipio y, en esa medida, no es ajena al núcleo de la ley y tiene con ella conexidad temática. La celebración de este tipo de convenios se dirige a promover el desarrollo de actividades que favorecen la realización de propósitos comunes en el ámbito local y en esa medida contribuyen a concretar las finalidades asociadas a la consideración del municipio como entidad fundamental. En efecto, los convenios solidarios son definidos por el parágrafo 3 de la disposición de la que hace parte la expresión demandada, señalando que deben ser entendidos como la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades. Las actividades que desarrollan las juntas de acción comunal se encuentran ligadas a la promoción de la participación de la comunidad y al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, responsabilidades del municipio según lo prevé el artículo 311 de la Constitución. La autorización para celebrar convenios de solidaridad entre las juntas de acción comunal y las entidades del orden departamental tienen la aptitud de promover el desarrollo municipal y por ello, una conexidad teleológica con la ley de la que hacen parte cuyo propósito, según se indicó, consistió en la adopción de normas para modernizar la organización y funcionamiento del municipio. Adicionalmente, razones de técnica legislativa comprendidas por la denominada conexidad metodológica justifican que en una misma disposición se regule una clase de convenios que puede celebrarse por los diferentes entes territoriales con organismos cuyo ámbito de actuación es el local. Ello permite la existencia de un cuerpo ordenado motivado por la misma racionalidad interna, consistente en disciplinar el desarrollo de todas las actividades municipales -conexidad sistemática-. A juicio de la Corte, no resulta compatible con la Constitución sostener que una ley que se dirige a regular las actividades de los municipios, no pueda ocuparse también de adoptar disposiciones que impacten la actividad de los departamentos. Una perspectiva semejante desconocería que el municipio, en tanto entidad fundamental en la ordenación territorial, constituye el punto de partida de la división del departamento. Pretender aislar los asuntos municipales de los asuntos departamentales a partir de un mandato de estricta separación temática, se opone a las necesarias relaciones entre las entidades territoriales y a lo prescrito por el artículo 288 de la Constitución, al indicar que las competencias de las diferentes entidades territoriales se ejercerán de acuerdo al principio de coordinación y por el artículo 298 que prevé el deber de los departamentos de ejercer funciones de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la nación y los municipios. Tales normas imponen reconocer los importantes vínculos que surgen entre las actividades locales y aquellas ejecutadas a partir de una dimensión territorial más amplia constituida por el departamento.

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y RELACION CON EL PRINCIPIO UNITARIO-Jurisprudencia constitucional/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites mínimos y máximos/UNIDAD Y AUTONOMIA-Equilibrio se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas/SISTEMA DE LIMITACIONES RECÍPROCAS-Alcance/SISTEMA DE LIMITACIONES RECÍPROCAS-Subregla/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios/AUTONOMIA TERRITORIAL-Núcleo esencial.

AUTONOMIA TERRITORIAL-Criterios para identificar la infracción de su núcleo esencial.

*Para la Corte, la vulneración de tal núcleo esencial o contenido autonómico constitucionalmente asegurado puede expresarse de dos formas: en primer lugar, cuando se trata de una medida que desconoce una regla constitucional específica de protección de las entidades territoriales -por ejemplo las reglas que prevén la elección popular de alcaldes y gobernadores o aquellas que asignan competencias específicas a las autoridades territoriales-; en segundo lugar, cuando se impone una restricción carente de justificación constitucional. Conforme a ello, el núcleo esencial de la autonomía se encuentra conformado por la prohibición de desconocer reglas constitucionales específicas de protección de las entidades territoriales -cuyo seguimiento es imperativo en tanto expresan una decisión clara y definitiva del poder constituyente- y por la prohibición de imponer limitaciones constitucionalmente injustificadas.*

PROTECCION CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance.

*En síntesis (1) la protección constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, implica el reconocimiento de una libertad de autogestión que se concreta en los derechos reconocidos en el artículo 287 y en las competencias asignadas a las autoridades de cada entidad. (ii) Tal protección implica la prohibición de desconocer el contenido esencial de la autonomía. (iii) El desconocimiento del núcleo esencial se produce (a) cuando se infringe una regla constitucional que proteja específicamente la autonomía o (b) cuando se impone a la autonomía una restricción injustificada. (iv) Una restricción injustificada ocurre en aquellos eventos en los que la limitación es desproporcionada. (v) La intensidad del examen de proporcionalidad no es siempre la misma y puede variar en función de la materia que sea objeto de regulación o intervención, del grado de afectación de los derechos de las entidades territoriales o de la existencia de una competencia legislativa expresa para la regulación de la materia.*

AUTORIDADES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES-Competencias constitucionales para intervenir en los niveles territoriales distrital y municipal.

HABILITACION O DELEGACION LEGISLATIVA-Contenido y alcance.

*Puede señalarse que la Constitución, en el marco de la necesaria armonización del principio unitario y autonómico, previó una compleja distribución de competencias que habilitan al Congreso -mediante la ley- y a las autoridades de algunos niveles territoriales para incidir en las actividades de los municipios y distritos. Estas habilitaciones constitucionales incluyen, por ejemplo, la posibilidad de que la ley regule las faltas absolutas o temporales, las causas de destitución y las formas de llenar las vacantes de los ciudadanos elegidos popularmente así como todas aquellas medidas que se requieren para el desempeño de sus funciones (art. 293). El reconocimiento de las referidas competencias legislativas y administrativas implican diferentes grados de intervención. En ocasiones se limita a señalar que el legislador podrá regular una materia al paso que en otras oportunidades impone obligaciones de regulación a las que se condiciona el desarrollo de determinadas actividades de los departamentos, distritos y municipios. Igualmente se asignan competencias a autoridades de niveles territoriales superiores que las facultan para intervenir en asuntos de importancia especial -orden público y planeación- o para enfrentar situaciones administrativas específicas que pueden afectar el normal despliegue de las actividades en el orden territorial. Las disposiciones que prevén la asignación de competencias resultan del mayor interés para resolver el presente asunto en tanto evidencian la manera como el constituyente pretendió resolver la tensión entre los principios que en materia territorial entran en tensión. Su utilidad radica en el hecho de que pueden ser reglas que protegen específicamente la autonomía o la unidad y que, en esa medida, constituyen criterios definitivos para la solución del caso. O, en otra dirección, pueden también ofrecer pautas para determinar la intensidad del examen de proporcionalidad, al reconocer dilatados márgenes de acción que justifican exámenes de constitucionalidad deferentes con las determinaciones legislativas.*

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES-Contenido y alcance/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y GOBERNADOR-Autorización según el caso y en los eventos fijados en la ley para suspender o destituir alcaldes/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y GOBERNADOR-Facultades de nombramientos provisionales de Gobernador y alcalde.

DERECHO A LA IGUALDAD-Jurisprudencia constitucional/DERECHO A LA IGUALDAD-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE IGUALDAD-Alcance/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende/JUICIO DE IGUALDAD-Evolución jurisprudencial.

PERSONERO MUNICIPAL-Naturaleza/PERSONERO MUNICIPAL-Calidades según su categorización/CARGO DE PERSONERO-Condiciones de acceso.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA ESTABLECER REQUISITOS PARA LOS PERSONEROS DE MUNICIPIOS PERTENECIENTES A DISTINTAS CATEGORIAS-No viola la igualdad.

*La disposición acusada es constitucional dado que: (i) impone requisitos diferentes para ser personero en atención a la diversidad de supuestos*

objeto de regulación; (ii) es manifestación de la competencia prevista en el artículo 320 de la Constitución; y (iii) la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de tal tipo de tratos.

INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Jurisprudencia constitucional/UNIDAD NORMATIVA-Integración.

TERRITORIOS BIODIVERSOS Y FRONTERIZOS-Definición.

NORMA ACUSADA SOBRE CREACION DE TERRITORIOS BIODIVERSOS Y FRONTERIZOS-No resulta precisa ni pertinente/CREACION DE TERRITORIOS ESPECIALES BIODIVERSOS Y FRONTERIZOS-Desconoce la Constitución.

*La invocación que la disposición demandada hace de lo dispuesto en el artículo 285 de la Constitución, no consigue superar la inconstitucionalidad. Como se explicó, tal artículo no implica una autorización para la creación de nuevas entidades territoriales sino para establecer, a partir de ellas, divisiones territoriales orientadas al cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado. En este caso la norma en la que pretende fundamentarse la creación de las nuevas entidades territoriales no resulta precisa ni pertinente. A los territorios biodiversos y fronterizos le son asignadas atribuciones y derechos propios de otras entidades territoriales y, en esa medida, no es posible concluir que se trata únicamente de una división del territorio amparada por el artículo 285. Una interpretación como esa implicaría habilitar al Legislador para establecer entidades semejantes a las entidades territoriales que reconoce el artículo 286, pero adscribiéndole solo algunas de sus características.*

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE CODIFICACION Y COMPILACION DE NORMAS-Jurisprudencia constitucional.

EXPEDICION DE CODIGOS-Competencia legislativa/CODIGO-Prohibición de facultades extraordinarias para su adopción/PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-Alcance/CODIGO-Definición/CODIGO-Diferencias con otro tipo de cuerpos normativos.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA CODIFICACION-Contenido y alcance/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN LA EXPEDICION DE CODIGOS-Límites/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN LA EXPEDICION DE CODIGOS-Criterios.

*El Congreso, en ejercicio de la libertad de configuración reconocida por el artículo 150 de la Constitución y, en particular, por el numeral 2 de tal disposición, es el llamado a establecer en cada momento aquellas materias que deben ser objeto de codificación. Goza en esta materia de un amplio margen de configuración para precisar los asuntos que requieren encontrarse sometidos a esta técnica legislativa. No obstante la competencia del Congreso, su decisión no resulta totalmente libre sino que se encuentra sometida a límites que se vinculan, por ejemplo, (i) a las prácticas institucionales, (ii) a la importancia constitucional de las materias que son objeto de regulación y (iii) al grado de dispersión competencial para la regulación de la materia de que se trate. 1. Una extendida práctica institucional consistente en reconocer determinadas materias como objeto de codificación debe ser tenida en cuenta para delimitar el alcance de esta reserva. Aunque la tradición no impone un límite definitivo en esta materia, en tanto es posible que por diversas razones pueda implementarse un proceso descodificador, las actuaciones uniformes de las autoridades públicas con competencias de regulación –identificadas, por ejemplo, en las denominaciones dadas a los cuerpos normativos en cada momento histórico– constituyen un referente constitucionalmente relevante (Criterio de la práctica institucional o tradición jurídica). 2. La importancia constitucional del objeto de regulación, vista desde la perspectiva de los fines del Estado o de la necesidad de proteger los derechos de las personas, puede también ofrecer un criterio relevante para la identificación de las materias reservadas a los códigos en tanto se articula con los propósitos que, según la jurisprudencia de esta Corporación, se han asociado históricamente a los procesos de codificación. Sin embargo, considerando que en la actualidad se prevén reservas legales especiales para asuntos especialmente importantes en materia de protección de los derechos –estatutaria–, la definición de si se trata o no de una materia codificable debe ser respetuosa de tales reservas. Por ello, para definir si se impone la codificación resultará necesario, de una parte, descartar la existencia de una reserva legislativa especial y, de otra, evaluar si el objeto de la regulación adquiere una trascendencia constitucional especial en atención a los fines previstos en el artículo 2 y, de manera particular, a la garantía de los derechos de las personas. La interpretación expuesta se encuentra alineada con la consideración según la cual la prohibición para otorgar facultades extraordinarias prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución se funda en la necesidad de conferirle la mayor legitimación democrática –mediante la intervención del Congreso– a aquellas materias que tienen una importancia especial en el ordenamiento. En esa dirección tal restricción se impone cuando se trata de regular sistemática y exhaustivamente materias de notable significado constitucional (Criterio del significado constitucional de la materia y de la inexistencia de reservas legislativas especiales). 3. Además de los expuestos, un tercer criterio se refiere al grado de dispersión o concentración de las competencias para regular una materia. Si para la regulación de una determinada área de la realidad social la Constitución asigna facultades de regulación a diferentes autoridades o prevé diversos medios para ello, la posibilidad de que los asuntos sean objeto de codificación disminuye. Ella aumentará, por el contrario, cuando las competencias para la regulación se encuentren radicadas exclusivamente en el Congreso de la República y se prevea solo una forma de intervención. De otra forma dicho, cuando la Constitución ha previsto variadas competencias o*

*múltiples medios para la regulación de una actividad, esto es, para la adopción de normas generales orientadas a establecer su disciplina básica, puede inferirse que no existe una expectativa constitucional de que los asuntos centrales de la materia se encuentren comprendidos por un código al que se asocian, según se sabe, pretensiones de armonía y completitud (Criterio del grado de dispersión de las competencias o de los medios para la regulación).*

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6, 9, 30, 31, 35, 42, 44 y 49 de la ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Referencia: Expediente D-9219.

Actor: Andrés de Zubiría Samper.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

## I. ANTECEDENTES

### 1. Textos normativos demandados, cargos de inconstitucionalidad, intervenciones y concepto del PGN

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, presenta demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6, 9, 30, 31, 35, 42, 44 y 49 de la ley 1551 de 2012.

#### 1.1. Cargos formulados en contra del artículo 6 de la ley 1551 de 2012.

El ciudadano demanda la expresión que se resalta, del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 3 de la ley 136 de 1994.

### LEY 1551 DE 2012

Artículo 6°. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3°. *Funciones de los municipios.*

Corresponde al municipio:

(...)

Parágrafo 4°.

Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

(...)

1.1.1. Planteamiento del demandante.

Luego de describir el significado constitucional de la autonomía de las entidades territoriales el ciudadano demandante señala:

“Es decir, si bien es plausible que los municipios celebren convenios con las juntas de acciones comunales (JAC), esto no se puede hacer extensivo a las entidades departamentales, salvo al momento que el Congreso nacional (por fin) expida el régimen legal Departamental y derogue el viejo Código de Régimen Departamental (Decreto ley 1222 de 1986), porque la disposición citada de la ley 1551/2012 vulnera el núcleo esencial de la autonomía local, que como lo ha destacado la Corte, porque “la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.”

Adicionalmente indica el ciudadano que la disposición acusada desconoce el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución. Ello ocurre debido a que en la ley demandada se regula en forma exclusiva el régimen municipal y, en consecuencia, la posibilidad de celebrar acuerdos con las juntas administradoras locales por parte de los departamentos solo sería posible cuando se expida la ley que contemple el régimen departamental.

1.1.2. Intervenciones.

1.1.2.1. Senado de la República.

No se evidencia desconocimiento del principio de unidad de materia. En tanto los municipios y los departamentos son entidades territoriales, resulta necesario que en los casos en los que adopta una regulación sobre una de ellas se aborde lo relacionado con la otra.

1.1.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No tiene relación alguna con la autonomía de los municipios una disposición que autoriza a los departamentos a celebrar convenios con las juntas de acción comunal. Adicionalmente y en relación con tal autonomía, la disposición acusada confiere a las entidades municipales la competencia para decidir si celebran o no los convenios a los que alude la disposición cuestionada.

1.1.2.3. Ministerio del Interior.

Los principios que orientan la descentralización territorial y, en particular, los principios de complementariedad -artículo 298-, coordinación y subsidiariedad -artículo 288- no se oponen y por el contrario justifican una disposición legislativa como la acusada. En efecto, la posibilidad de que los Departamentos celebren convenios de solidaridad con las juntas de acción comunal, constituye una forma aceptable de articulación de las diferentes entidades territoriales.

La disposición acusada guarda conexidad temática, teleológica, causal y sistemática con la ley 1551 y, en consecuencia, no desconoce las exigencias establecidas en el artículo 158 de la Constitución.

1.1.2.4. Departamento Nacional de Planeación.

La disposición acusada encuentra apoyo directo en el artículo 288 de la Constitución que prevé como uno de los principios de la ordenación territorial el de coordinación que demanda, según lo estableció el artículo 27 de la ley 1454 de 2011, el ejercicio articulado, coherente y armónico de cada una de las competencias. La protección constitucional de la autonomía de las entidades territoriales -derivada del artículo 287 de la Constitución- no ofrece razón alguna para afirmar que la disposición acusada la desconoce.

La inclusión de competencias de los departamentos en la ley demandada no desconoce el principio de unidad de materia. Existe una conexión clara entre la expresión cuestionada y la disposición demandada en tanto ella tiene como propósito asegurar la actuación coordinada de los niveles departamental y municipal.

1.1.2.5. Federación Colombiana de Municipios.

No se desconoce la autonomía de los municipios en tanto la norma no prevé que los departamentos asuman sus competencias.

No obstante lo anterior, la disposición acusada sí desconoce el principio de unidad de materia. Ello es así en tanto el aparte acusado no se ocupa de regular las relaciones entre el departamento y el municipio -en cuyo caso estaría conforme con el artículo 158 de la Constitución- sino que exclusivamente prevé una habilitación legislativa para que los departamentos celebren convenios con organismos comunitarios.

1.1.3. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

La disposición acusada no desconoce la autonomía de los departamentos y municipios si se considera que simplemente prevé la autorización para que tales entidades celebren convenios de solidaridad. La celebración de estos acuerdos encuentra apoyo directo en los artículos 288, 300, 339, 340 y 341 de la Constitución. Se trata entonces de un mecanismo constitucionalmente admisible para el desarrollo de las competencias a cargo de las entidades territoriales que no implica, de modo alguno, la obligación de suscribir tal tipo de convenios.

La disposición acusada no deriva en una infracción del artículo 158 dado que los convenios tienen impacto en el municipio en tanto se celebran con las juntas de acción comunal. La norma que los autoriza guarda conexidad objetiva y razonable con el objeto de la ley consistente en dictar

normas para modernizar la organización y funcionamiento de los organismos municipales.

1.2. Cargos formulados en contra del artículo 9 de la ley 1551 de 2012.

El ciudadano demanda la expresión que se resalta del artículo 9 de la ley 1551 de 2012.

#### LEY 1551 DE 2012

Artículo 9°. Toda norma que tenga injerencia en la vida municipal para los municipios con población de 30.000 habitantes o menos, tendrá tratamiento especial como mínimo en los siguientes aspectos:

1. Organización: Estos municipios no estarán obligados más que a la implementación de la estructura mínima que imponga la Constitución, de modo que no podrá norma alguna imponer la creación de dependencia o cargo, salvo que la norma prevea la asignación de recursos suficientes para su funcionamiento.

2. Funcionamiento: En materia de planes de ordenamiento territorial, bastará con la elaboración de esquemas mínimos de ordenación, previendo especialmente los usos del suelo.

1.2.1. Planteamiento del demandante.

Señala el demandante, luego de comparar algunos aspectos relativos a la regulación de los planes de ordenamiento territorial en la ley 388 de 1997 y en el artículo 9 de la ley 1551 de 2012, lo siguiente:

“Por lo expuesto, mientras que la ley que regula en forma integral la materia relacionada con la planeación local (la ley 388/97), se habla de Esquemas de Ordenamiento Territorial en los municipios de menos de 30 mil habitantes, de un plumazo la ley 1551/2012 borra este concepto y lo reemplaza por el de “esquemas mínimos de ordenación”, vulnerando en forma directa la atribución que tienen los Concejos Municipales de reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 superior), de allí su inconstitucionalidad.”

1.2.2. Intervenciones.

1.2.2.1. Ministerio del Interior.

Los argumentos planteados por el demandante no satisfacen las exigencias para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad. Ello es así dado que carece de claridad puesto que no es posible comprenderlo adecuadamente. Así mismo no resulta específico en tanto no demuestra la manera en que la autorización de *esquemas mínimos de ordenación* desconoce las facultades de los Concejos Municipales para reglamentar los usos del suelo.

En todo caso y al margen de lo anterior, la disposición acusada se inscribe en el propósito de ofrecer a determinada categoría de municipios instrumentos adecuados para la planeación y ejecución de sus proyectos. La norma acusada no vulnera la regla de atribución de funciones que se prevé en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución.

1.2.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El planteamiento del demandante no ofrece una fundamentación clara y, en esa medida, se ha configurado una ineptitud sustantiva de la demanda.

En cualquier caso la Constitución prevé que el legislador dictará las normas en materia de ordenamiento territorial correspondiéndole, al Concejo Municipal, la reglamentación de los usos del suelo de conformidad con lo dispuesto en la ley.

1.2.2.3. Departamento Nacional de Planeación.

El enunciado demandado es compatible con lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución que prevé la posibilidad de establecer categorías de municipios y, al mismo tiempo, fijar regímenes especiales. Adicionalmente no se deriva de la disposición demandada desconocimiento alguno de las competencias que se encuentran a cargo de los Concejos Municipales en tanto no son privados del ejercicio de ninguna de ellas.

1.2.2.4. Federación Nacional de Municipios.

En contra de lo afirmado por el accionante, la disposición acusada amplía la autonomía de las entidades territoriales en tanto disminuye las exigencias que previamente se establecían en la ley 388 de 1997. Así las cosas, el parte acusado contribuye a extender la discrecionalidad de los concejos municipales para adoptar las decisiones fundamentales en materia de ordenamiento territorial.

1.2.3. Procuraduría General de la Nación.

La argumentación del demandante carece de pertinencia, especificidad y suficiencia. De la disposición señalada no se sigue que se hubiere previsto que una autoridad diferente a los concejos municipales deba ocuparse de regular los usos del suelo. En esa medida, con independencia de que se trate de un plan de ordenamiento territorial o de un esquema mínimo de ordenamiento territorial, la competencia continúa radicada en los referidos concejos.

1.3. Cargo formulado en contra del artículo 30 de la ley 1551 de 2012.

El ciudadano demanda la expresión que se resalta del artículo 30 de la ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 92 de la ley 136 de 1994.

#### LEY 1551 DE 2012

Artículo 30. El artículo 92 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 92. *Delegación de funciones.*

El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.

1.3.1. Planteamiento del demandante.

El demandante cuestiona el empleo de la expresión “jefes” al aludir a los representantes de los departamentos administrativos en el orden territorial. Considera vulnerado el artículo 115 de la Constitución dado que en esta disposición constitucional, que estima aplicable al nivel municipal, se emplea la expresión “director” para referirse a los representantes legales de tal tipo de entidades. Así las cosas el ciudadano considera que el lenguaje del artículo 30 se opone a las expresiones empleadas en el artículo 115 de la Constitución.

1.3.2. Intervenciones.

1.3.2.1. Ministerio del Interior.

El planteamiento del demandante, fundado exclusivamente en consideraciones lingüísticas, carece de pertinencia en tanto no presenta verdaderas razones constitucionales. Ahora bien y en todo caso es claro que las expresiones “Director” y “Jefe” resultan equiparables desde el punto de vista de su significado y, en consecuencia, no se constata infracción alguna del artículo 115 de la Constitución. Igualmente la competencia de las autoridades municipales para ordenar la estructura administrativa de las entidades territoriales, hace posible afirmar la constitucionalidad de la disposición demandada.

1.3.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cargo planteado carece de relevancia constitucional en tanto se trata de un asunto exclusivamente semántico. La Constitución no prevé denominación alguna para determinados cargos en el nivel territorial y, por el contrario, le asigna a los concejos municipales y a las alcaldías competencias especiales en esa materia. Es por ello que se concluye la ineptitud sustantiva de la demanda.

1.3.2.3. Departamento Nacional de Planeación.

La denominación de la estructura administrativa en los niveles territoriales no está definida constitucionalmente y, en todo caso, no es exigible que coincida con la estructura administrativa nacional.

1.3.2.4. Federación Colombiana de Municipios.

El artículo 115 de la Constitución invocado para fundamentar el cargo se refiere al Gobierno Nacional y, en consecuencia, no puede apoyarse en

él para fundamentar la inexecutable de una disposición que se ocupa de asuntos del nivel territorial. Adicionalmente debe considerarse que respeta de mejor forma la autonomía de las entidades territoriales una disposición que ofrezca libertad a las entidades territoriales para establecer las denominaciones administrativas cuando, como ocurre en este caso, la Constitución no ha previsto denominaciones constitucionales especiales.

### 1.3.3. Procuraduría General de la Nación.

El artículo 115 se refiere a una denominación en el plano nacional. Su extensión al nivel territorial no se encuentra constitucionalmente requerida, entre otras cosas, por razones de autonomía.

### 1.4. Cargo formulado en contra de algunas expresiones del artículo 31 de la ley 1551 de 2012.

El ciudadano demanda los apartes que se resaltan del artículo 31 de la ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 100 de la ley 136 de 1994:

#### LEY 1551 DE 2012

Artículo 31. El artículo 100 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 100. *Renuncias, Permisos y Licencias.* La renuncia del alcalde, la licencia o el permiso para separarse transitoriamente del cargo, la aceptará o concederá el Gobernador respectivo o el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Bogotá. Las incapacidades médicas serán certificadas por la respectiva Entidad Promotora de Salud a la que se encuentre afiliado el mandatario local.

#### 1.4.1. Planteamiento del demandante.

Advierte el demandante que los apartes acusados del artículo 31 desconocen la autonomía de los municipios consagrada en los artículos 1, 287 y 288 de la Constitución. En esa dirección señala que *“en sentido estricto los gobernadores y, en su caso el Presidente de la República, no son superiores a los alcaldes.”* Posteriormente concluye:

*“Pero, con base en Carta Constitucional de 1991, bajo un Estado Social de Derecho, organizado de manera Centralista (República Unitaria), pero, con Autonomía y Descentralización de las entidades territoriales, los alcaldes son la primera autoridad política del municipio y, por ello, al no depender funcionalmente de los gobernadores (ni del Presidente de la República, en el caso de los alcaldes de los distritos), no es posible que estos presenten la renuncia o la solicitud de licencia o permiso al gobernador respectivo, sin que se afecte en forma clara el núcleo de fundamental de la autonomía.”*

#### 1.4.2. Intervenciones.

##### 1.4.2.1. Ministerio del Interior.

El principio de autonomía territorial debe articularse con el principio unitario y, en consecuencia, no es incompatible con la Constitución la asignación, al Presidente de la República, de las facultades previstas en el aparte acusado. De hecho, por ejemplo, al Gobernador le son asignadas competencias para designar a los alcaldes en aquellos casos en los que se susciten determinadas faltas.

Estas competencias se articulan directamente con lo dispuesto en los artículos 2, 189, 209 y 314 de la Carta Política y, adicionalmente, promueven la estabilidad político-administrativa en el municipio. Ello ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional y, en particular, en la sentencia C-844 de 2000.

##### 1.4.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se trata de la precisión de competencias que no son incompatibles con la Constitución. Ellas se encuentran en consonancia con lo dispuesto en el numeral 15 del Artículo 315 y con el artículo 189. Cabe destacar que, de hecho, el artículo 314 de la Constitución indica que le corresponde al Presidente de la República y a los Gobernadores suspender o destituir a los alcaldes.

##### 1.4.2.3. Departamento Nacional de Planeación.

El principio autonómico y el principio unitario se articulan de diversas maneras. En el caso de la disposición cuestionada es claro que no pretende establecer la superioridad de un nivel sobre otro sino, en otra dirección, fijar una regla que permita enfrentar una situación administrativa especial.

Cabe destacar, adicionalmente, que esta regulación no desconoce la orientación constitucional que se sigue de los artículos 304 y 314 de la Constitución.

##### 1.4.2.4. Federación Colombiana de Municipios.

La disposición demandada constituye una expresión de colaboración armónica entre los diferentes órganos del poder público. No se trata de una

norma que implique el sometimiento de una autoridad local a una autoridad nacional sino, por el contrario, una armónica colaboración.

#### 1.4.3. Procuraduría General de la Nación.

La disposición demandada pretende enfrentar una situación administrativa cumpliendo de esa manera una finalidad constitucional válida. No se busca designar en propiedad a un alcalde sino hacer frente a una situación administrativa que demanda una acción *pronta y diligente* por parte de las autoridades estatales. De lo que se trata en este caso es de regular un vacío temporal de poder.

#### 1.5. Cargo formulado en contra de las expresiones del artículo 35 de la ley 1551 de 2012.

El ciudadano demanda la expresión que se resalta del artículo 35 de la ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 170 de la ley 136 de 1994.

### LEY 1551 DE 2012

Artículo 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. *Elección.*

(...)

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

(...)

#### 1.5.1. Planteamiento del demandante.

El demandante señala que la exigencia conforme a la cual para ser elegido como personero en determinados municipios se requieren títulos de abogado y de postgrado, desconoce al derecho a la igualdad en tanto excluye a otros abogados que no han obtenido este último título. Ello resulta constitucionalmente problemático, en opinión del ciudadano, si se considera que la ley 136 de 1994 no establecía dicha exigencia.

#### 1.5.2. Intervenciones.

##### 1.5.2.1. Ministerio del Interior.

El cargo planteado no cumple las condiciones básicas de un cuestionamiento por violación del derecho a la igualdad. El demandante tenía la obligación de exponer las razones por las cuales el trato diferente resultaba contrario a la Constitución.

Ahora bien cabe destacar que la disposición demandada se apoya en la necesidad de promover un adecuado ejercicio de competencias por parte de los personeros y pretende atender la mayor complejidad de los municipios mencionados por el artículo.

##### 1.5.2.2. Ministerio de Hacienda.

El demandante no presenta adecuadamente el sustento jurídico de su acusación. En todo caso y con fundamento en el artículo 123 de la Constitución, el Legislador se encuentra habilitado para establecer las condiciones que deben cumplir los servidores públicos para el ejercicio de su cargo. Siendo ello así, la diferencia entre los diversos municipios permite considerar justificado el diverso tratamiento en tanto no se trata de supuestos iguales.

##### 1.5.2.3. Departamento Nacional de Planeación.

La distinción establecida en la norma demandada se ajusta a las diferencias existentes entre las categorías de municipios. En efecto, la complejidad de las funciones que deben cumplirse son diversas y, en esa medida, el legislador puede establecer tratos desiguales. Esta regulación también guarda correspondencia con el fortalecimiento general de los estudios de postgrado como forma de complementar la carrera aprobada.

Adicionalmente, esta disposición se encuentra en consonancia con lo advertido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1067 de 2001.

1.5.2.4. Federación Colombiana de Municipios.

El demandante no formula adecuadamente el cargo en tanto no demuestra la existencia de discriminación alguna. Ahora bien, admitiendo que se encuentra debidamente formulado, la diversidad de trato se explica en la existencia de diferencias relevantes entre las categorías de municipios que justifican, por ejemplo, establecer varias escalas de remuneración.

1.5.3. Procuraduría General de la Nación.

Atendiendo las diferentes categorías de municipios y, en particular, que en algunos de ellos el ejercicio de las funciones puede resultar más complejo, no resulta irrazonable que la ley establezca diferentes exigencias. Ello encuentra fundamento, por ejemplo, en la sentencia C-1067 de 2001 de la Corte Constitucional.

1.6. Cargo formulado en contra de las expresiones del artículo 42 de la ley 1551 de 2012.

El ciudadano demanda la expresión que se resalta del artículo 42 de la ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 119 de la ley 136 de 1994.

LEY 1551 DE 2012

Artículo 42. Artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 119. Juntas Administradoras Locales.

(...)

Parágrafo 1º. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

(...)

1.6.1. Planteamiento del demandante.

El demandante señala que el artículo 42 de la ley 1551 de 2012 desconoce el principio de igualdad dado que solo se prevé la garantía de la seguridad social en salud y en riesgos profesionales de los ediles, en aquellos municipios en los cuales la población sea superior a cien mil habitantes. En opinión del demandante, tal regla desconoce que más del 95% de los municipios tienen una población menor a la referida en la disposición. Así las cosas considera que "se debe garantizar para todos los miembros de las Juntas Administradoras Locales el acceso a la salud y a los riesgos profesionales y, por ello, es necesario expulsar de nuestro ordenamiento jurídico el precitado artículo 42 de la ley 1551 de 2012".

1.6.2. Intervenciones.

1.6.2.1. Ministerio del Interior.

El régimen especial establecido en el segmento acusado encuentra apoyo en las diferencias existentes entre los diversos municipios. De manera particular cabe advertir que la complejidad de las tareas, de una parte, y la posibilidad fiscal, de otra parte, constituyen razones que el legislador puede tomar en cuenta para definir un trato no igual. En apoyo de esta conclusión se encuentra la sentencia C-313 de 2002.

1.6.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El demandante no plantea adecuadamente el cargo de igualdad. Con independencia de ello las diferencias existentes entre los municipios, tomadas en consideración por la norma, otorgan suficiente fundamento a la decisión del legislador.

1.6.2.3. Departamento Nacional de Planeación.

Es posible encontrar razones objetivas con fundamento en las cuales se justifica el tratamiento diferenciado. En cualquier caso, atendiendo el proceso de universalización del aseguramiento existen medidas ya previstas en el ordenamiento que evitan dejar desprotegidos a los ediles de los municipios no comprendidos por la regulación acusada.

#### 1.6.2.4. Federación Colombiana de Municipios.

Por las mismas razones que se justifica la constitucionalidad del artículo 35 cabe concluir la constitucionalidad del segmento examinado. Es evidente que razones de capacidad fiscal explican el tratamiento diverso. No existe pues discriminación alguna.

#### 1.6.3. Procuraduría General de la Nación.

Dado que la actividad de los ediles se desarrolla *ad honorem*, la disposición acusada constituye un avance en la protección en materia de salud y riesgos profesionales, tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia T-758 de 2008.

Cabe advertir que el demandante parece asimilar a los ediles con los concejales, no obstante que los primeros únicamente existen en aquellos municipios en los que existen juntas administradores locales.

#### 1.7. Cargos formulados en contra de las expresiones del artículo 44 de la ley 1551 de 2012.

### LEY 1551 DE 2012

Artículo 44. De conformidad con el artículo 285 de la Constitución Nacional, créense los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, para que en los términos que reglamente el Gobierno nacional dentro del término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado pueda cumplir las funciones y servicios que tiene a su cargo, así:

(...)

Estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular, para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

#### 1.7.1. Planteamiento del demandante.

Afirma el demandante que la creación de los *territorios especiales diversos y fronterizos* a los que alude la disposición demandada, desconoce el carácter taxativo de la enunciación que de las entidades territoriales se hace en el artículo 286 de la Constitución.

Adicionalmente destaca que la norma demandada señala que los *territorios especiales biodiversos y fronterizos* tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular. En su opinión, únicamente el texto constitucional puede establecer el origen popular de un cargo público.

#### 1.7.2. Intervenciones.

##### 1.7.2.1. Ministerio del interior.

Con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 150 que le asigna al Congreso, a través de la ley, la definición de la división general del territorio y en el artículo 285 que prevé otras formas de división del territorio diferentes a las enunciadas expresamente en la Constitución, cabe concluir que la creación de los territorios especiales biodiversos y fronterizos no constituye una violación de la Constitución. Esta comprensión se apoya en lo señalado por la Corte constitucional en la sentencia C-313 de 2009.

##### 1.7.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El demandante desconoce que, con fundamento en el artículo 285 de la Constitución, el legislador se encuentra habilitado para crear los territorios a los que se refiere la disposición demandada.

##### 1.7.2.3. Departamento Nacional de Planeación.

La disposición acusada se ajusta a lo previsto en el artículo 320 de la Constitución en el que se prevé que la ley podrá establecer categorías de municipios en función de las variables que allí se indican.

#### 1.7.2.4. Federación Colombiana de Municipios.

La disposición acusada no prevé la creación de una nueva entidad territorial sino que, en otra dirección, constituye una expresión de la competencia prevista en el artículo 320 de la Constitución para establecer categorías de municipios. Conforme a ello la norma no debe ser declarada inexecutable sino que, por el contrario, la Corte debe *interpretarla en el sentido de que la institución que regula el artículo es una nueva categoría de municipios y que por tanto deberá establecerse para la misma un régimen diferenciado*.

#### 1.7.3. Procuraduría General de la Nación.

Los territorios a que se refiere el segmento acusado no constituyen entidades territoriales. Se trata de divisiones territoriales cuya adopción por el Congreso es posible con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución así como en su artículo 285.

#### 1.8. Cargo formulado en contra de las expresiones del artículo 49 de la ley 1551 de 2012

##### LEY 1551 DE 2012

Artículo 49. *Facultades Extraordinarias*. Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, proceda a sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo, las disposiciones legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios.

Confórmese una comisión de seguimiento integrada por (5) Senadores y (5) Representantes a la Cámara, designados por el Presidente de cada una de las Cámaras, para hacer seguimiento permanente a las facultades conferidas en este artículo, recibir informes del gobierno y presentarlos al Congreso.

##### 1.8.1. Planteamiento del demandante.

Advierte el demandante que lo dispuesto en el artículo 49 de la ley 1551 desconoce la prohibición, establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, de otorgar facultades al Presidente para la expedición de Códigos. Estima que la autorización establecida para sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo las disposiciones allí señaladas, equivale al otorgamiento de competencias para ese efecto. Esta norma, además de lo anterior, desconoce el precedente de la Corte contenido en la sentencia C-129 de 1995.

##### 1.8.2. Intervenciones.

###### 1.8.2.1. Senado de la República.

La ley de la que hace parte la disposición cuestionada no otorga facultad alguna al Presidente de la República para la expedición de normas orgánicas o para la adopción de un código. Se atribuyen facultades "*para materializar y ejecutar lo previsto en la norma acusada*". Ello implica que se habilita para organizar, armonizar e integrar las normas vigentes y no, como lo afirma la demanda, para la expedición de códigos.

###### 1.8.2.2. Ministerio del Interior.

No vulnera la Constitución el artículo demandado en tanto no atribuye facultades para expedir un Código sino únicamente para armonizar y sistematizar las normas legales vigentes. No se extiende tal habilitación al cambio de títulos o a la fijación de una nueva numeración.

###### 1.8.2.3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La disposición demandada no constituye una infracción del numeral 10 del artículo 150 en tanto la misma no otorga facultades para la expedición de un Código. Esta conclusión se sigue del hecho consistente en que no todo otorgamiento de facultades para sistematizar normas equivale a la atribución de competencias para la expedición de códigos.

La eventual inconstitucionalidad se seguiría no de la disposición cuestionada sino del ejercicio de las facultades allí conferidas. Ese análisis, sin embargo, escapa al control que ahora le es planteado a la Corte y difiere de aquel desplegado en la sentencia C-129 de 1995 en la que, entre otras cosas, se examinaba una disposición que preveía facultades para eliminar disposiciones. Ello suponía entonces que el artículo 199 de la ley 136 de 1994 autorizaba la expedición de un código.

###### 1.8.2.4. Departamento Nacional de Planeación.

El artículo 49 de la ley 1551 no vulnera la constitución dado que (i) la regulación de los regímenes municipales y departamentales no constituye la materia propia de un código y (ii) la autorización examinada se reduce a compilar y no a adoptar una regulación coincidente con la definición de la expresión "Código".

###### 1.8.2.5. Federación Colombiana de Municipios.

Atendiendo que la norma que se ocupará de compilar tendrá la naturaleza de un decreto ley resulta admisible la habilitación examinada considerando lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-839 de 2008.

### 1.8.3. Procuraduría General de la Nación.

Las facultades conferidas en el artículo demandado no lo son, como de forma equivocada lo plantea el demandante, para la expedición de códigos. Se trata, por el contrario, del otorgamiento de facultades para sistematizar, armonizar e integrar las disposiciones legales sobre organización y funcionamiento de los municipios.

El planteamiento del demandante, al invocar la sentencia C-129 de 1995, desconoce que la cuestión allí analizada difiere de la ahora expuesta en tanto la disposición valorada en aquella oportunidad preveía una facultad *para compilar y eliminar todo tipo de disposiciones*.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda formulada en contra de los artículos 6, 9, 30, 31, 35, 42, 44 y 49 de la ley 1551 de 2012 con fundamento en lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

### 2. Aclaración preliminar: examen de aptitud de los cargos.

#### 2.1. Reglas jurisprudenciales.

2.1.1. Diversos pronunciamientos de esta Corporación se han ocupado de enunciar y explicar las condiciones que deben reunir los cargos de inconstitucionalidad, a efectos de que sea posible la adopción de una decisión de fondo. Cuando tales exigencias no se satisfacen procede la adopción de una decisión inhibitoria.

2.1.2. La Corte ha destacado que un cuestionamiento constitucional debe resultar cierto, claro, pertinente, específico y suficiente<sup>1</sup>. La *certeza*<sup>2</sup>, que tiene como punto de partida la distinción entre texto normativo (enunciado normativo) y sentido normativo (norma), exige que el sentido normativo cuestionado exista, esto es, que se demande un contenido vigente en el ordenamiento y no uno supuesto por el demandante<sup>3</sup>. Ello implica que una interpretación de un texto normativo que derive en la adscripción de un significado que no tiene, constituye una hipótesis de ausencia de certeza en la formulación del cargo. Tal hipótesis también puede ocurrir cuando se trata de una disposición que ha dejado de existir y no se encuentra produciendo efecto alguno.

2.1.3. La *claridad*<sup>4</sup> se vincula a la posibilidad de comprender las razones que sustentan la solicitud de inexecutable de manera que ellas contemplen enunciados cuya orientación sea entendible como un argumento con aptitud para cuestionar la validez de una norma. Esto implica la satisfacción de exigencias mínimas de coherencia y consistencia en el planteamiento del argumento, a fin de que no solo la Corte pueda identificar las razones de la discrepancia sino que, además, le permitan a los intervinientes en el proceso, confrontar, refutar o apoyar la solicitud.

2.1.4. La objeción formulada, según el requerimiento de *pertinencia*<sup>5</sup>, debe ser verdaderamente constitucional y, en consecuencia, el cuestionamiento ha de fundarse en el desconocimiento de disposiciones que constituyan parámetro para este tipo de juicios, resultando inadmisibles cargos fundados en las bondades de una regulación o en su desconocimiento de disposiciones legales no integradas al bloque de constitucionalidad.

2.1.5. La *especificidad*<sup>6</sup> del cargo se opone a los argumentos genéricos. Ello ocurre cuando el cargo no presenta de manera concreta las razones de inconstitucionalidad. En esa medida no satisface esta exigencia aquel cargo que se limita a advertir de manera general y altamente indeterminada la posible violación de una disposición constitucional. Así, el demandante debe aproximarse a las normas constitucionales relevantes y, a partir de sus significados posibles, proceder a la confrontación con el sentido normativo que se asigna la disposición legislativa acusada.

2.1.6. Finalmente la *suficiencia*<sup>7</sup>, estrechamente vinculada con los requerimientos anteriores, impone el deber de formular un desacuerdo que pueda suscitar alguna duda respecto de la validez constitucional de la disposición que se acusa.

### 2.2. Incumplimiento de las exigencias en la formulación de los cargos planteados en contra de los artículos 6, 9, 30 y 42 de la ley 1551 de 2012.

2.2.1. Al plantear su desacuerdo en contra del artículo 6 de la ley 1551 de 2012 que a su vez modificó el artículo 3 de la ley 136 de 1994, el ciudadano demandante advierte que autorizar a los departamentos para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía, desconoce la autonomía territorial y el principio de unidad de materia. La Corte no consigue identificar en la demanda argumentos que permitan afirmar que esa autorización para la celebración de los convenios, desconozca los derechos de las entidades territoriales o su autonomía. Se trata de un planteamiento que no es claro sino *inespecífico e insuficiente*. En esa medida, se abstendrá de pronunciarse sobre el cargo que por violación de la autonomía territorial se formuló en contra del artículo 6 de la ley 1551 de 2012. Ello sin perjuicio del análisis que sobre la posible infracción del principio de unidad de materia, se hará más adelante.

2.2.2. El demandante cuestiona el numeral 2 del artículo 9 de la ley 1551 en el que se dispone -al referirse al alcance de las normas que puedan tener injerencia en los Municipios de 30.000 habitantes o menos- que en materia de planes de ordenamiento territorial, bastará con la elaboración de esquemas mínimos de ordenación, previendo especialmente los usos del suelo. En su opinión, la sustitución de los esquemas de ordenamiento territorial -previstos en la ley 388 de 1997- por los esquemas mínimos de ordenación previstos en la disposición demandada, implica la infracción de la atribución de los concejos municipales de reglamentar los usos del suelo.

El planteamiento del demandante carece de *especificidad*. Se limita en este caso a anunciar la oposición de la norma demandada con la atribución de los concejos municipales sin explicar, en modo alguno, la forma en que se produce tal infracción con el uso de la expresión “esquemas mínimos de ordenación” en el artículo demandado. De esta manera no demuestra la forma en que esta regulación debilita o elimina los poderes de decisión de los concejos municipales o afecta alguna de sus competencias. Este déficit en el planteamiento obedece en buena medida a que el cargo planteado se funda en una comparación *impertinente* entre dos cuerpos normativos, a saber, la ley 388 de 1997 y la ley 1551 de 2012. Así las cosas, la Corte se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de esta acusación.

2.2.3. El demandante acusa la expresión “*jefes*”, incluida en el artículo 30 de la ley 1551 de 2012 modificatoria del artículo 92 de la ley 136 de 1994, al aludir a los representantes de los departamentos administrativos en el orden municipal. Considera vulnerado el artículo 115 de la Carta dado que en esta disposición constitucional, que estima aplicable al nivel municipal, se emplea la expresión “*director*” para referirse a los representantes legales de tales entidades. El planteamiento de la demanda carece de *suficiencia*, dado que no logra suscitar duda alguna sobre la validez constitucional del uso de la expresión jefe en la disposición acusada. Ello es así puesto que el demandante no presenta las razones que permitan afirmar que la expresión “*director*”, utilizada al referirse a los departamentos administrativos del orden nacional en el tercer inciso del artículo 115 de la Constitución, debe extenderse a las entidades del orden municipal y, en caso de no hacerse, por qué se vulnera la Constitución con el uso de la expresión que demanda. No encuentra la Corte que exista un verdadero cargo de inconstitucionalidad y, en consecuencia, se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.2.4. Al cuestionar algunos apartes del artículo 42 de la ley 1551 de 2012, el demandante no consigue satisfacer los requisitos para la formulación de un cargo por violación del derecho de igualdad. En efecto, el demandante se limita a señalar que el tratamiento de los ediles vinculados a municipios con una población superior a cien mil (100.000) habitantes debería ser igual al de los ediles vinculados a los municipios que no cumplan tal condición.

En el planteamiento de este tipo de cargos es exigible que el demandante se esfuerce en presentar las razones por las cuales los grupos objeto de trato diferente -en este caso los municipios de más de cien mil y los municipios con una población inferior- deben considerarse iguales y, en esa medida, era su obligación exponer los argumentos constitucionales que evidencian la incorrección del criterio de comparación elegido por el Congreso -número de habitantes-. Así las cosas el demandante debía satisfacer estos requerimientos si pretendía demostrar una vulneración del mandato de trato igual.

### 3. Problema jurídico constitucional.

Son varias las disposiciones de la ley 1551 de 2012 objeto de acusación en esta oportunidad. A fin de dar un orden adecuado a la presente decisión, la Corte procederá formular el problema jurídico derivado de cada uno de los cargos y, a continuación, caracterizará el parámetro de constitucionalidad con fundamento en el cual se resolverá la cuestión planteada.

4. Cargo primero: la expresión “departamental” del párrafo 4 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012 vulnera el artículo 158 de la Constitución.

#### 4.1. El problema jurídico.

¿Constituye una violación de la regla de unidad de materia reconocida en el artículo 158 de la Constitución y en el artículo 148 de la ley 5 de 1992, la inclusión, en la ley 1551 de 2012, de una disposición que autoriza a los entes territoriales departamentales para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal?

4.2. Parámetro de constitucionalidad: la regla de unidad de materia en el proceso de formación de las leyes.

4.2.1. La regla de unidad de materia establecida constitucionalmente en el artículo 158 de la Constitución, impone un mandato en virtud del cual todas las disposiciones de un proyecto de ley deben referirse a la misma materia. Con tal propósito la referida disposición y el artículo 148 de la ley 5 de 1992 establecen la obligación del Presidente de la Comisión respectiva de rechazar aquellos contenidos que no se ajusten al mencionado mandato.

4.2.2. A efectos de adelantar el control constitucional de respeto de la regla de unidad de materia, la Corte debe establecer, en primer lugar, la materia dominante de la ley y, una vez hecho ello, establecer si entre tal materia y las disposiciones de la ley existe algún tipo de conexidad temática, sistemática, metodológica, teleológica o causal.

4.2.3. En la sentencia C-896 de 2012 esta Corporación formuló el alcance de la exigencia de unidad de materia y las etapas aplicables a los juicios por su violación. En lo pertinente señaló:

“La cuestión central consiste en determinar los eventos en los cuales se produce la violación del artículo 158. Para ello resulta indispensable establecer la rigurosidad con la que debe adelantarse el examen. El punto de partida en esta materia indica que el examen no debe resultar excesivamente exigente ni extremadamente deferente. Ello implica que el escrutinio no puede desconocer el amplio margen de configuración otorgado al Congreso pero tampoco las exigencias de racionalidad legislativa que se asocian al principio de unidad de materia. Con fundamento

en lo anterior cabe presentar las siguientes pautas de decisión que operan como orientaciones generales para adelantar el juicio por violación de la unidad de materia en la actividad legislativa:

(i). Existe una preferencia *prima facie* por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexecutableidad.

(ii). La violación del principio de unidad de materia exige como primer paso la identificación del eje, núcleo o médula del proyecto. Esta identificación debe tomar en consideración diferentes técnicas interpretativas que se ocupen de la historia de la ley, de su texto, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes.

(iii). El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias.

Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexión metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-.

(iii). El examen por violación de unidad de materia puede adquirir diferentes niveles de rigor. Así, el examen de unidad de materia en un acto legislativo da lugar a un escrutinio débil en tanto basta, para constatar la relación con la materia, que la disposición examinada tenga como propósito reformar la Constitución. En una dirección diferente la conexión de disposiciones incorporadas en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, demanda que ellas se encuentren encaminadas a la ejecución o realización de los diferentes programas y propósitos que allí se incluyen.

(iv). Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.”

#### 4.3. Examen del cargo.

4.3.1. La lectura de la ley 1551 de 2012 permite constatar que su eje temático se encuentra constituido por la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, por la adopción de reglas aplicables a sus relaciones con otros niveles territoriales. En efecto (i) el título del proyecto indica que a través de la referida ley se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; (ii) su artículo 1 señala que ella tiene por objeto *modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones*; (iii) el artículo 2 se ocupa de enunciar los derechos cuya titularidad se encuentra radicada en los municipios, (iv) los artículos 3, 4, 6, 7, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 40, 41, 42 y 43 se ocupan de modificar la ley 136 de 1994 por la cual se adoptaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; y (v) en la exposición de motivos se destaca que el proyecto buscaba *“dotar a los Municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional.”*<sup>8</sup>

4.3.2. Corresponde establecer si una disposición que autoriza a los entes territoriales del orden *departamental* para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal, se vincula de forma constitucionalmente admisible con el núcleo temático previamente delimitado. Para la Corte esta cuestión debe responderse afirmativamente por las razones que a continuación se exponen:

4.3.2.1. El literal a) del artículo 8 de la ley 743 de 2002 define a las juntas de acción comunal como organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. El ámbito de actuación de las juntas de acción comunal es predominantemente local y estrechamente relacionado con el escenario en el que las autoridades municipales deben cumplir sus funciones. Conforme a ello, una disposición que autoriza a los entes territoriales del orden departamental a celebrar convenios con organizaciones que despliegan sus actividades localmente y favorecen intereses municipales -a tal punto que entre sus objetivos, según lo establece el literal a) del artículo 19 de la citada ley 743 de 2002, se encuentra el consistente en promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa- está relacionada con el desarrollo del municipio y, en esa medida, no es ajena al núcleo de la ley y tiene con ella *conexidad temática*.

4.3.2.2. Apoya lo anterior la dimensión marcadamente local de las juntas de acción comunal reconocida en la ley 743 de 2002. Así se evidencia

(i) en el artículo 12, que prevé que cada una de tales organizaciones desarrollará sus actividades en un territorio indicando, a continuación, que ellos pueden ser la comuna, el corregimiento, la localidad o el municipio, y (ii) en el artículo 56 que indica la posibilidad de que las organizaciones comunales se vinculen al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

4.3.2.3. La celebración de este tipo de convenios se dirige a promover el desarrollo de actividades que favorecen la realización de propósitos comunes en el ámbito local y en esa medida contribuyen a concretar las finalidades asociadas a la consideración del municipio como entidad fundamental. En efecto, los convenios solidarios son definidos por el parágrafo 3 de la disposición de la que hace parte la expresión demandada, señalando que deben ser entendidos como la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades. Las actividades que desarrollan las juntas de acción comunal se encuentran ligadas a la promoción de la participación de la comunidad y al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, responsabilidades del municipio según lo prevé el artículo 311 de la Constitución.

La autorización para celebrar convenios de solidaridad entre las juntas de acción comunal y las entidades del orden departamental tienen la aptitud de promover el desarrollo municipal y por ello, una *conexidad teleológica* con la ley de la que hacen parte cuyo propósito, según se indicó, consistió en la adopción de normas para modernizar la organización y funcionamiento del municipio.

4.3.2.4. Adicionalmente, razones de técnica legislativa comprendidas por la denominada *conexidad metodológica* justifican que en una misma disposición se regule una clase de convenios que puede celebrarse por los diferentes entes territoriales con organismos cuyo ámbito de actuación es el local. Ello permite la existencia de un cuerpo ordenado motivado por la misma racionalidad interna, consistente en disciplinar el desarrollo de todas las actividades municipales -conexidad sistemática-.

4.3.3. A juicio de la Corte, no resulta compatible con la Constitución sostener que una ley que se dirige a regular las actividades de los municipios, no pueda ocuparse también de adoptar disposiciones que impacten la actividad de los departamentos. Una perspectiva semejante desconocería que el municipio, en tanto entidad fundamental en la ordenación territorial, constituye el punto de partida de la división del departamento.

4.3.4. Pretender aislar los asuntos municipales de los asuntos departamentales a partir de un mandato de estricta separación temática, se opone a las necesarias relaciones entre las entidades territoriales y a lo prescrito por el artículo 288 de la Constitución, al indicar que las competencias de las diferentes entidades territoriales se ejercerán de acuerdo al principio de coordinación y por el artículo 298 que prevé el deber de los departamentos de ejercer funciones de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la nación y los municipios. Tales normas imponen reconocer los importantes vínculos que surgen entre las actividades locales y aquellas ejecutadas a partir de una dimensión territorial más amplia constituida por el departamento.

#### 4.4. Conclusión.

En suma, es posible concluir que no existe infracción del artículo 158 de la Constitución, así como tampoco del artículo 148 de la ley 5 de 1992, dado que entre la materia dominante de la ley y la disposición demandada existe conexidad temática, teleológica metodológica y sistemática.

5. Cargo Segundo: algunos apartes del artículo 31 de la ley 1551 de 2012 vulneran los artículos 1, 287 y 288.

#### 5.1. El problema constitucional.

¿Desconoce la autonomía de las entidades territoriales, reconocida por los artículos 1 y 287 de la Constitución, la competencia asignada al Presidente de la República y a los gobernadores para (i) aceptar la renuncia y (ii) autorizar las licencias y permisos, según el caso, del alcalde mayor del Distrito Capital y de los alcaldes municipales?

#### 5.2. Parámetro constitucional: la autonomía de las entidades territoriales y su relación con el principio unitario.

5.2.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado en múltiples oportunidades de advertir y describir las complejas tensiones que se suscitan entre la definición de Colombia como una república unitaria y el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Estas tensiones exigen un esfuerzo de armonización de los intereses constitucionales que en esta materia entran en tensión, con el propósito de garantizar el respeto a los contenidos básicos de la libertad territorial previstos en el artículo 287 de la Constitución.

5.2.2. No es posible establecer relaciones de precedencia definitivas entre los intereses constitucionales referidos. En esa dirección, las exigencias adscritas al principio autonómico así como aquellas vinculadas al principio unitario, no son absolutas. En efecto, y de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, en el caso de las primeras la Constitución establece una prohibición de afectar los contenidos básicos requeridos para la existencia de entidades territoriales con suficiente libertad política, económica y administrativa; y, en el caso de las segundas, existe el deber de ejercer las competencias atribuidas en el marco que establezca o defina la ley y la Constitución (art. 287).

5.2.3. Este punto de partida ha sido designado por la jurisprudencia constitucional con la expresión “sistema” o “regla” de las limitaciones recíprocas. Así, en la sentencia C-579 de 2001 dijo sobre ello:

“En otras palabras, el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas (C-535/96): la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización

política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial (sentencia C-216/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.”

Y más adelante sostuvo:

De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos *propios*; es decir, aquellos que *solo a ellos atañen*. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, “*es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales*”. En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: “*la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*”. (...).”

5.2.4. En estrecha conexión con la regla de las limitaciones recíprocas, esta Corte ha destacado que la autonomía admite diversos grados de realización y en esa medida “*representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales*”<sup>9</sup>. El límite mínimo está constituido por el núcleo esencial de la autonomía “*integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*”<sup>10</sup> o, como lo indicó en otra oportunidad la Corte, está constituido por “*la capacidad de gestionar los intereses propios, esto es, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general*.”<sup>11</sup> A su vez el máximo nivel de realización del principio autonómico -límite máximo- ha sido definido por esta Corporación indicando que se encuentra conformado por “*una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales*”<sup>12</sup>

Entre estos dos extremos -la prohibición de afectar el núcleo esencial de la autonomía y la prohibición de *romper* el carácter unitario de la República-, existe una multiplicidad de posibilidades de decisión por parte del legislador pudiendo identificar y establecer diferentes formas de interacción o armonización de los principios autonómico y unitario. La radicación de esta competencia en el Congreso se explica en lo prescrito por el artículo 287 de la Constitución conforme al cual el ejercicio de los derechos de las entidades territoriales -y por ello la gestión de sus intereses- debe desplegarse dentro de los límites de la Constitución y la ley.

5.2.5. La fijación de tales límites mínimos y máximos no resulta clara en todos los casos. En esa medida y desde la perspectiva de protección de la autonomía surge la pregunta relativa a los criterios para identificar la infracción de su núcleo esencial. Para la Corte, la vulneración de tal núcleo esencial o contenido autonómico constitucionalmente asegurado puede expresarse de dos formas: en primer lugar, cuando se trata de una medida que desconoce una regla constitucional específica de protección de las entidades territoriales -por ejemplo las reglas que prevén la elección popular de alcaldes y gobernadores o aquellas que asignan competencias específicas a las autoridades territoriales-; en segundo lugar, cuando se impone una restricción carente de justificación constitucional. Conforme a ello, el núcleo esencial de la autonomía se encuentra conformado por la prohibición de desconocer reglas constitucionales específicas de protección de las entidades territoriales -cuyo seguimiento es imperativo en tanto expresan una decisión clara y definitiva del poder constituyente- y por la prohibición de imponer limitaciones constitucionalmente injustificadas.

5.2.6. Debe señalar la Corte que la segunda modalidad de violación del núcleo esencial de la autonomía, fundado en su carácter relativo, ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia C-579 de 2001 al ocuparse de las limitaciones que pueden imponerse a las entidades territoriales en materia presupuestal advirtió que “[e]n general, debe admitirse que el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial, cuando se trata de asuntos presupuestales, y que, como ya se dijo, en estos casos el núcleo esencial de la autonomía de los entes descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto.”<sup>13</sup>

Así se producirá una restricción injustificada, violatoria del núcleo esencial de la autonomía, cuando se trate de una medida desproporcionada. Ahora bien, el examen de proporcionalidad que esta Corte ha empleado en oportunidades anteriores, no reviste siempre la misma intensidad en tanto su severidad dependerá, entre otros criterios: de la materia que sea objeto de regulación o intervención, del grado de afectación de los derechos de las entidades territoriales y de la existencia de una competencia legislativa expresa para la regulación de la materia.

5.2.7. En síntesis (i) la protección constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, implica el reconocimiento de una libertad de autogestión que se concreta en los derechos reconocidos en el artículo 287 y en las competencias asignadas a las autoridades de cada entidad. (ii) Tal protección implica la prohibición de desconocer el contenido esencial de la autonomía. (iii) El desconocimiento del núcleo esencial se produce (a) cuando se infringe una regla constitucional que proteja específicamente la autonomía o (b) cuando se impone a la autonomía una restricción injustificada. (iv) Una restricción injustificada ocurre en aquellos eventos en los que la limitación es desproporcionada. (v) La intensidad del examen de proporcionalidad no es siempre la misma y puede variar en función de la materia que sea objeto de regulación o

intervención, del grado de afectación de los derechos de las entidades territoriales o de la existencia de una competencia legislativa expresa para la regulación de la materia.

5.3. Las competencias constitucionales asignadas a las autoridades nacionales y departamentales para intervenir en los niveles territoriales distrital y municipal.

Considera la Corte necesario caracterizar la regulación constitucional que prevé la incidencia de las autoridades nacionales y departamentales en los niveles municipal y distrital. Diferentes normas de la Carta contemplan la intervención del Congreso, del Presidente de la República y de los Gobernadores en los niveles distrital y municipal.

5.3.1. Disposiciones constitucionales que autorizan de forma específica la incidencia legislativa en los niveles departamental, distrital y municipal.

5.3.1.1 Una primera clase de normas se encuentra constituida por aquellas que *habilitan al Congreso para adoptar regulaciones en determinadas materias*. Son entonces disposiciones que no prevén un mandato de regulación pero que, al atribuir una competencia exclusiva al legislador, tienen como efecto prohibir que la regulación sea adoptada por autoridades territoriales.

En las disposiciones generales de la organización territorial así como en las relativas a los departamentos se prevé la competencia del legislador para adoptar decisiones relativas, entre otros muchos asuntos, a la división general del territorio (art. 285), al reconocimiento de las provincias y las regiones como entidades territoriales (art. 286), a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (art. 288), a las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las diferentes entidades territoriales (art. 293), a las capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal de los departamentos (art. 302), a las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, la reglamentación de su elección, las faltas absolutas y temporales así como la manera en que serán llenadas (art. 303), a la limitación de las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados (art. 308) y a las limitaciones al ejercicio de los derechos de circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310).

Con una estructura similar -habilitación del legislador para regular-, la Constitución contiene normas relacionadas directamente con las entidades territoriales distritales y municipales. De esta manera se prevé que la ley podrá ocuparse de la asignación de funciones a los municipios (art. 311), de determinar la integración del concejo municipal atendiendo la población de cada municipio (art. 312), de establecer las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales así como la fijación de la época de sesiones ordinarias de los concejos (art. 312), de indicar los eventos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones (art. 312), de prever el número de miembros que compondrán las juntas administradoras locales de las comunas y corregimientos en que se dividan los municipios (art. 318), de crear diferentes categorías de municipios y, en función de ello, establecer su régimen para la organización, gobierno y administración (art. 320). Adicionalmente, en relación con el Distrito Capital, se prevé que la ley establecerá el régimen político, fiscal y administrativo (art. 322).

5.3.1.2. Otro tipo de disposiciones aluden a lo dispuesto en la ley *como condición o límite* para el desarrollo de determinadas actividades por parte de las entidades territoriales.

Entre las disposiciones generales de la organización territorial y aquellas relativas a las entidades departamentales es posible identificar varias normas con la referida estructura. En relación con la integración en zonas de frontera se dispone que solo podrán constituirse por mandato de la ley (art. 289). Igualmente se dispone que las asambleas departamentales, de acuerdo o con sujeción a la ley, tienen la competencia para adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas (art. 300 num. 3), para crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales así como organizar provincias (art. 300 num. 6). Igualmente la Constitución dispone que el Gobernador deberá sujetarse a la ley cuando pretenda crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos (art. 305 num. 7).

En el orden distrital y municipal la Constitución indica que de acuerdo a la ley le corresponde a los concejos municipales votar los tributos y los gastos locales (art. 313 num. 4) así como vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (art. 313 num. 7). Igualmente al alcalde le corresponde conservar el orden público de acuerdo con la ley (art. 315). Con una orientación análoga otras disposiciones prevén que será la ley la que determine los casos en los cuales es posible que las autoridades departamentales lleven a efecto determinada acción, como ocurre con la delegación de funciones que en los concejos municipales pueden hacer las asambleas departamentales (art. 301).

Común a los diferentes niveles territoriales, se prevé que la ley establecerá taxativamente los eventos que autorizan que el Presidente de la República suspenda o destituya a los Gobernadores, a los alcaldes municipales y al alcalde mayor del Distrito Capital (arts. 304 -inc. 1-, 314 -inc. 3- y 323 -inc. 6-).

5.3.2. Disposiciones constitucionales sobre la posibilidad de injerencia del Presidente de la República y de los gobernadores en los diferentes niveles territoriales.

Un primer conjunto de disposiciones *establecen relaciones de jerarquía* en determinadas materias *contemplando una atribución de*

*desplazamiento de la autoridad de la entidad territorial* correspondiente. Así el artículo 303 indica que el Gobernador es agente del Presidente de la República en lo relativo al mantenimiento del orden público tal y como ello se reconoce en el artículo 296 y que, adicionalmente, también lo será en relación con la ejecución de la política económica y en aquellos asuntos que la nación y el departamento acuerden mediante convenios. A su vez, ocupándose de las relaciones entre gobernadores y alcaldes se dispone que los actos y órdenes del gobernador, necesarios para la conservación del orden público o para su restablecimiento, se aplicarán de manera inmediata y de preferencia a las decisiones de los alcaldes (art. 296).

Otro grupo de disposiciones establecen *mandatos de actuación del presidente o del Gobernador*, cuando se configura determinado tipo de situaciones administrativas. En esa dirección prescriben que en los casos de faltas absolutas del Gobernador o del Alcalde del Distrito Capital y restando menos de 18 meses para la terminación del período el Presidente designará el Gobernador (art. 303) o al Alcalde Distrital (art. 323) por el período restante. Adicionalmente la Constitución le asigna al Presidente de la República la competencia para suspender o destituir al Gobernador (art. 304) o al Alcalde Mayor del Distrito (323) cuando se configuren los supuestos expresamente establecidos en las disposiciones adoptadas por el legislador.

Ahora bien, algunas disposiciones semejantes a las enunciadas operan en la relación entre los gobernadores y los alcaldes. Así, el artículo 314 dispone que a los primeros les corresponde, en el evento en que el alcalde falte absolutamente y falten menos de 18 meses para concluir su período, designar su remplazo. Adicionalmente en el tercer inciso de ese mismo artículo se prevé que los Gobernadores podrán destituir y suspender a los alcaldes en los eventos expresamente señalados por la ley.

#### 5.4. Conclusión.

5.4.1. Puede señalarse que la Constitución, en el marco de la necesaria armonización del principio unitario y autonómico, previó una compleja distribución de competencias que habilitan al Congreso -mediante la ley- y a las autoridades de algunos niveles territoriales para incidir en las actividades de los municipios y distritos. Estas habilitaciones constitucionales incluyen, por ejemplo, la posibilidad de que la ley regule las faltas absolutas o temporales, las causas de destitución y las formas de llenar las vacantes de los ciudadanos elegidos popularmente así como todas aquellas medidas que se requieren para el desempeño de sus funciones (art. 293).

5.4.2. El reconocimiento de las referidas competencias legislativas y administrativas implican diferentes grados de intervención. En ocasiones se limita a señalar que el legislador podrá regular una materia al paso que en otras oportunidades impone obligaciones de regulación a las que se condiciona el desarrollo de determinadas actividades de los departamentos, distritos y municipios. Igualmente se asignan competencias a autoridades de niveles territoriales superiores que las facultan para intervenir en asuntos de importancia especial -orden público y planeación- o para enfrentar situaciones administrativas específicas que pueden afectar el normal despliegue de las actividades en el orden territorial.

5.4.3. Las disposiciones que prevén la asignación de competencias resultan del mayor interés para resolver el presente asunto en tanto evidencian la manera como el constituyente pretendió resolver la tensión entre los principios que en materia territorial entran en tensión. Su utilidad radica en el hecho de que pueden ser reglas que protegen específicamente la autonomía o la unidad y que, en esa medida, constituyan criterios definitivos para la solución del caso. O, en otra dirección, pueden también ofrecer pautas para determinar la intensidad del examen de proporcionalidad, al reconocer dilatados márgenes de acción que justifican exámenes de constitucionalidad deferentes con las determinaciones legislativas.

#### 5.4. Examen del cargo segundo.

5.4.1. La disposición acusada regula la intervención del Gobernador -en el caso de los alcaldes municipales- y del Presidente -en el caso del alcalde distrital-, cuando los primeros o el segundo renuncian, solicitan una licencia o piden un permiso. Se trata de tres hipótesis relativas al régimen laboral administrativo que inciden en la continuidad en el cargo de la autoridad territorial respectiva. La norma demandada define el funcionario competente para aceptar o autorizar la determinación adoptada por tal autoridad. Así, en el caso de la renuncia se atribuye la competencia para aceptarla y, en el caso de los permisos y licencias se establece la función de autorizarlas.

5.4.2. A pesar de que la norma demandada agota su contenido en la definición de la función que deberá ejercerse y de la competencia para hacerlo, importa destacar que la ley ha previsto que una vez consolidada una de tales situaciones -la aceptación de la renuncia o la autorización de la licencia o permiso- procede la aplicación del artículo 106 de la ley 136 de 1994 conforme al cual (i) en los eventos de falta absoluta -como lo sería la renuncia aceptada- el Presidente de la República en relación con el Distrito Capital y los Gobernadores respecto de los otros municipios, procederán a efectuar la designación de su remplazo atendiendo las reglas de filiación política y (ii) en los casos de falta temporal -permiso y licencia- el alcalde encargará al Secretario o a quien haga sus veces.

5.4.3. Para la Corte, la disposición acusada de la ley 1551 de 2012 se ocupa de disciplinar un asunto correspondiente a *las faltas absolutas y temporales* de los alcaldes y a la forma de *"llenar las vacantes"*. Ello es así, dado que el artículo 98 de la ley 136 de 1994 prevé como falta absoluta la renuncia aceptada, al paso que el artículo 99 de la misma ley dispone que serán faltas temporales las relativas a los permisos para separarse del cargo y las licencias. La disposición demandada establece, en síntesis, el régimen de aceptación o autorización en tales supuestos a fin de ofrecer condiciones de certidumbre sobre la situación administrativa en la que queda uno de los cargos más importantes de la respectiva entidad territorial.

5.4.4. El artículo 293 de la Constitución remite a la ley, bajo la condición de respetar lo dispuesto en la Carta Política, para la fijación de las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, periodos de sesiones, *faltas absolutas o temporales*, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las diferentes

entidades territoriales. Adicionalmente establece que la ley contendrá las otras disposiciones que se requieran para la elección de tales funcionarios así como para el *desempeño de sus funciones*. Esta competencia legislativa prevista específicamente en el título correspondiente a la *organización territorial*, se asocia con aquella prevista en el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución conforme a la cual al Congreso le corresponde *expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas*. Se trata entonces de una competencia del Congreso reconocida expresamente por la Constitución y que confiere al legislador una amplísima capacidad de elegir entre diferentes alternativas de regulación.

5.4.5. Además de tratarse de un asunto relacionado directamente con la ocurrencia de hechos constitutivos de *faltas absolutas y relativas*, las hipótesis reguladas se ubican en una etapa previa a la determinación definitiva de quien ocupará el cargo; de esta manera, se encuentran estrechamente relacionadas con las materias que el Constituyente dispuso serían objeto de regulación por parte del Congreso, según los artículos 150.23 y 293. Para la Corte, la precisión de las normas constitucionales referidas permite concluir que la Carta Política refleja una decisión inequívoca de promover la uniformidad en las reglas relativas a las diferentes situaciones administrativas de los mandatarios locales, dado que, en la definición pronta y adecuada de ese tipo de asuntos, se encuentra un interés nacional de asegurar el cumplimiento regular y ordenado de las competencias *misionales* de cada una de las entidades territoriales.

5.4.6. Además de lo expuesto, la Corte considera, desde una perspectiva sistemática, que si la Constitución autoriza directamente al Presidente de la República o al Gobernador, según el caso y en los eventos precisamente fijados en la ley, para suspender o destituir a los alcaldes, con mayor razón puede admitirse la función ahora examinada en tanto comporta una incidencia mucho menor en la actividad de las autoridades municipales.

Cabe incluso destacar que la ley y la jurisprudencia constitucional ha previsto -aún sin existir una competencia expresa en la Constitución- la posibilidad de conferir al Presidente de la República y a los gobernadores la facultad de realizar nombramientos provisionales cuando le ha sido revocado el mandato a un alcalde o gobernador. En efecto, el artículo 14 de la ley 131 de 1994 precisó que durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado. Y sobre tal facultad de designación interina por parte del presidente de la República y los gobernadores, la sentencia C-011 de 1994 precisó:

“Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados interinamente por el presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían.”<sup>14</sup>

## 5.5. Conclusión.

Por las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 31 de la ley 1551 de 2012 que, a su vez, modificó el artículo 100 de la ley 136 de 1994.

6. Cargo tercero: apartes del inciso tercero del artículo 35 de la ley 1551 de 2012 desconocen el derecho a la igualdad.

### 6.1. El problema constitucional.

¿Constituye una infracción del artículo 13 de la Constitución una disposición que establece una exigencia de formación adicional, consistente en tener título de postgrado, para aquellos abogados que pretendan ocupar al cargo de personero en los municipios de categoría especial, primera o segunda?

### 6.2. Parámetro de constitucionalidad: alcance general del derecho a la igualdad.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de definir el alcance del control de constitucionalidad por la infracción de las cláusulas constitucionales que reconocen y protegen el derecho a la igualdad -entre ellas el artículo 13-. Las pautas que orientan o delimitan tal juicio pueden sintetizarse de la siguiente forma.

6.2.1. La infracción de la igualdad puede producirse, en general, por dos razones. En primer lugar, cuando se establece un trato diferente entre supuestos, hipótesis o sujetos que dada su similitud deberían ser destinatarios de un tratamiento análogo. En segundo lugar, cuando se establece un trato igual entre supuestos, hipótesis o sujetos que, en atención a sus diferencias, deberían ser objeto de medidas diferenciadas. Este punto de partida ha conducido a la Corte a la presentación analítica del principio de igualdad de la siguiente manera:

“Esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.(...)”<sup>15</sup>

6.2.2. El control de igualdad supone un examen inicial que demanda dar respuesta a tres cuestiones. Inicialmente es necesario precisar los supuestos, hipótesis o sujetos respecto de los que se plantea el problema de igualdad. A su vez debe el intérprete identificar los derechos, los deberes o los bienes que son objeto de distribución. Finalmente es necesario determinar cuál es el criterio de comparación que se emplea para

definir el trato.

6.2.3. La justificación de la medida, de acuerdo a lo que ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Corte, exige la aplicación del juicio de proporcionalidad. Ello implica que si la medida no consigue superar las exigencias del escrutinio la medida resultará inconstitucional. La severidad del juicio aplicable en cada caso dependerá de la materia objeto de regulación, de las personas o grupos afectados con las medidas examinadas y de la mayor o menor amplitud del margen de configuración reconocido a la autoridad que adopta la medida. A partir de ello esta Corporación ha formulado en diversas providencias la estructura que adquiere el juicio según deba aplicarse un examen estricto, un examen intermedio o un examen débil. Esta triple clasificación incide en las etapas aplicables al escrutinio de proporcionalidad así como en los niveles de exigencia de cada una de ellas<sup>16</sup>.

### 6.3. Examen del cargo.

6.3.1. El demandante estima que la fijación de una exigencia especial para ser personero de municipios de categorías especial, primera y segunda consistente en un título de postgrado desconoce el derecho a la igualdad, dado que ello no se requiere para ser personero en otros municipios. En consecuencia se trata de una restricción a la posibilidad de que los abogados que no cuentan con título postgradual puedan acceder al cargo de personero en los municipios señalados por la ley.

6.3.2. El planteamiento del demandante supone que los grupos objeto de comparación son, de un lado, el conformado por los abogados que cuentan con título postgradual y, de otro, el constituido por los abogados -o egresados de facultades de derecho en el caso de municipios de sexta categoría- que no acreditan formación posterior al grado. El efecto de tratarse de uno u otro incide en las condiciones de ingreso al cargo de personero, de manera tal que si se trata de municipios de categoría especial, primera y segunda se impone un requerimiento adicional -el título de postgrado- que no se establece para dicho cargo en el resto de los municipios. Lo anterior implica que el criterio del legislador para asignar la referida posibilidad consiste en el nivel de formación académica del abogado.

6.3.3. Teniendo en cuenta la estructura del examen de igualdad, la Corte debe preguntarse si el trato diferente que se deriva de la norma demandada puede explicarse a partir de las características de los supuestos de hecho objeto de regulación. En esa medida debe establecer si las diferencias entre los municipios pueden explicar la imposición de una condición especial para acceder al cargo de personero.

6.3.4. El artículo 7 de la ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 6 de la ley 136 de 1994, estableció diferentes categorías de municipios en función de su población, la cuantía de sus ingresos corrientes de libre destinación anuales, su importancia económica y su situación geográfica. Considerando que en el presente caso son dos los grupos que se comparan cabe señalar que para pertenecer al grupo comprendido por los municipios de categoría especial, primera y segunda se exige como mínimo (a) tener una población de más de cincuenta mil habitantes, (b) tener ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 50.000 salarios mínimos y (c) tener una clasificación de importancia económica en, al menos, el grado tres -a partir de ese mínimo se establece la triple división de municipios-. El otro grupo se encuentra conformado por los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría que, de acuerdo con el referido artículo 7 de la ley 1551 de 2012, no cumplen las condiciones antes señaladas.

6.3.5. El criterio elegido por el legislador para establecer un tratamiento diverso respecto de las condiciones de acceso al cargo de personero, guarda correspondencia con las diferencias que existen entre los municipios. En este caso, el legislador impone mayores o menores exigencias de formación académica del personero atendiendo el nivel de desarrollo demográfico del municipio y su capacidad presupuestal, siendo correcto considerar que a medida que la población y los recursos aumentan, el ejercicio de las competencias por parte de los personeros demanda mayor preparación y capacidad.

6.3.6. La diferencia de trato establecida puede explicarse en el grado de responsabilidades que deben asumir los personeros. La determinación del punto exacto a partir del cual es posible establecer exigencias adicionales para ocupar un determinado cargo público, corresponde al Legislador, y solo puede ser declarado inconstitucional si resulta manifiestamente injustificado. No es ello lo que ocurre en la presente oportunidad dado que el Legislador eligió un criterio objetivo para adoptar la regulación cuestionada. Esta determinación constituye expresión de lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución conforme al cual la ley puede establecer categorías de municipios y, con fundamento en ellas, señalar un distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

6.3.7. Es importante señalar, adicionalmente, que la Corte Constitucional ha destacado que el Congreso, al amparo del referido artículo 320, puede establecer regímenes diferenciados para los personeros en función del tipo de municipio al que se encuentren vinculados. Así por ejemplo, en la sentencia C-223 de 1995 sostuvo este Tribunal:

“Conforme a lo anterior, si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros. La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios.”

En una dirección semejante, en la sentencia C-1067 de 2001, al ocuparse del examen de constitucionalidad del artículo 173 de la ley 136 de 1994 en el que se establecían diferentes exigencias para ser personero en función de la categorización municipal, la Corte reiteró el precedente acabado de señalar:

“Por último, es natural que el desempeño como personero en un municipio de primera categoría difiera, en ciertos aspectos, de la misma

actividad en uno de cuarta o quinta categoría y, sin desconocer la importancia que ambos tienen dentro del marco constitucional, sí resulta razonable que las calidades del primero sean, relativamente, más exigentes frente a las del segundo.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que no viola la igualdad que legislador establezca distintos requisitos para los personeros de municipios pertenecientes a distintas categorías. La norma acusada será entonces declarada exequible.”

#### 6.4. Conclusión.

De conformidad con lo expuesto, la Corte declarará que la disposición acusada es constitucional dado que: (i) impone requisitos diferentes para ser personero en atención a la diversidad de supuestos objeto de regulación; (ii) es manifestación de la competencia prevista en el artículo 320 de la Constitución; y (iii) la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de tal tipo de tratos.

#### 7. Cargo Quinto: el artículo 44 de la ley 1551 de 2012 desconoce el artículo 286 de la Constitución

##### 8.1. El problema constitucional.

7.1.1. ¿La creación legal de los territorios diversos y fronterizos constituye una violación del artículo 286 de la Constitución, al establecer una entidad territorial diferente de aquellas señaladas en esa disposición?

##### 7.1.2. Cuestión previa: conformación de la unidad normativa

7.1.2.1. La jurisprudencia constitucional, con apoyo en el inciso tercero del artículo 6 del decreto 2067 de 1991, admite la posibilidad de conformar la unidad normativa. En esa dirección ha señalado, como punto de partida, que la norma demandada define el objeto del control del tribunal constitucional, no pudiendo extenderse discrecionalmente a otras disposiciones no atacadas por el accionante. Con todo, excepcionalmente, puede disponer la ampliación del control a otros enunciados normativos no demandados expresamente, esto es, realizar una integración normativa: (i) para completar el sentido de la disposición demandada con otros enunciados inescindiblemente relacionados con ella y poder confrontarla con la Constitución; (ii) para extender el efecto de la decisión a otras disposiciones de igual contenido normativo; y (iii) para evitar que una decisión de inconstitucionalidad prive de sentido o finalidad al texto supérstite. Así las cosas para conformar la unidad normativa, la Corte Constitucional ha afirmado que debe existir una relación “intima e inescindible” entre la disposición acusada y aquella respecto de la cual se integra, de manera tal que resulte indispensable extender el examen de constitucionalidad a esta última.<sup>17</sup>

7.1.2.2. Atendiendo lo señalado, la Corte considera que en esta oportunidad procede la conformación de la unidad normativa, a efectos de adelantar el control de constitucionalidad respecto de la totalidad del artículo 44 de la ley 1551 de 2012. En efecto, el mencionado artículo se ocupa (i) de crear los territorios biodiversos y fronterizos estableciendo su definición, (ii) de enunciar las zonas de los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Nariño que serán considerados territorios biodiversos y fronterizos y (iii) de determinar la organización y las funciones de tales territorios. En este caso existe una relación estrecha entre la definición demandada y los apartes no acusados del artículo 44, en tanto estos últimos se ocupan de complementar la definición o enuncian las zonas que son territorios biodiversos y fronterizos.

##### 7.2. Parámetro de constitucionalidad: artículo 286 de la Constitución y la creación de entidades territoriales.

7.2.1. El artículo 286 de la Constitución prevé, en primer lugar, una definición de la expresión *entidad territorial*, designando los sujetos institucionales cobijados por ella: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Adicionalmente establece una autorización para que el Legislador confiera la condición de entidad territorial a las regiones y a las provincias que lleguen a constituirse, cumpliendo las condiciones constitucional y legalmente establecidas. Siendo ello así, la solución del problema constitucional exige establecer si el artículo 286 de la Carta excluye la posibilidad de que el legislador reconozca otro tipo de entidades territoriales.

7.2.2. Para la Corte, el artículo 286 de la Constitución contiene la enunciación de las únicas formas que pueden considerarse entidades territoriales. Esa consiste en un listado taxativo de las formas de ordenación territorial a las que se atribuye o puede atribuir la condición de entidad territorial. Esta consideración, que constituye el más importante parámetro de constitucionalidad para examinar la constitucionalidad del artículo 44 de la ley 1551 de 2012 acusado, encuentra apoyo en las siguientes consideraciones:

7.2.2.1. Aunque el primer inciso del artículo 286 utiliza una definición por enunciación de algunos de los sujetos institucionales que pueden ser designados con la expresión definida, de manera tal que podría no excluir otros, el inciso siguiente prevé una autorización para que el legislador reconozca como entidades territoriales a las regiones y provincias. En consecuencia, la definición inicial seguida de la habilitación legislativa restrictiva, indican una prohibición. Una interpretación diferente implicaría privar de todo efecto útil el segundo inciso del artículo 286, en tanto la autorización específica, después de la definición, no limitaría la actividad del Congreso que podría, en consecuencia, crear cualquier tipo de entidad territorial.

7.2.2.2. Un examen sistemático permite concluir que la interpretación según la cual el artículo 286 contiene una lista taxativa de entidades territoriales, es consistente con la importancia que tiene en el proceso de descentralización ostentar tal condición. En efecto, ser entidad territorial implica que en ella se radican los cuatro derechos reconocidos en el artículo 287 y, en esa medida, adquiere la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos, ejercer sus propias competencias, establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y participar en las diferentes rentas nacionales. Una comprensión diferente del artículo 286 podría afectar el diseño de la Constitución en lo relativo al proceso de descentralización y al alcance de los impulsos autonómicos que desde el artículo 1º se anuncian. Así por ejemplo, en la actualidad la Carta Política edifica su regulación, al momento de asignar competencias y recursos, en las entidades territoriales referidas en el artículo 286 de la Constitución y, en particular, en los municipios, departamentos y distritos. Ello se constata con claridad en los actuales

artículos 356, 357 y 361 de la Constitución.

7.2.2.3. Aceptar la existencia de una subdivisión departamental diferente a los municipios y a las provincias, conllevaría una afectación de las competencias constitucionales asignadas a las Asambleas Departamentales y, en particular, la prevista en el numeral 6 del artículo 300, cuyo texto dispone que le corresponde a tales corporaciones crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales así como organizar provincias. En caso de aceptar la existencia de una entidad territorial diferente a los municipios o a las provincias, se afectaría gravemente la competencia de la Asamblea Departamental, al quedar desprovista de la posibilidad de incidir en determinadas áreas territoriales no calificadas como municipios.

7.2.2.4. La interpretación restrictiva del artículo 286 ha sido, en la jurisprudencia constitucional, el punto de partida para comprender el alcance del numeral 4 del artículo 150 y del artículo 285 de la Constitución en los que se establece: (i) que al Congreso le corresponde por medio de las leyes *definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución*; y (ii) que además de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. Así en la sentencia C-313 de 2009 este Tribunal señaló:

La Constitución Política asigna al Legislador la potestad de determinar la división general del territorio de Colombia. Así lo expresa el artículo 150, numeral 4 de la Carta:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

4.2.2. Por división general de territorio ha de entenderse la organización física e institucional de la República a partir de sus entidades territoriales, a saber, los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y, eventualmente, regiones y provincias (CP, arts 285 y 286). Como lo dice la propia Constitución, existen otras divisiones del territorio establecidas para el cumplimiento de determinadas funciones y servicios a cargo del Poder Público, entre las que sobresalen las propias de la función judicial, notarial, registral, entre otras. Mas el mapa que surge de la conjunción de entidades territoriales es la división general del territorio.

4.2.3. La facultad de definir la división general del territorio entraña el poder de determinar la existencia de las entidades territoriales que constitucionalmente lo conforman, esto es, el poder de creación, eliminación, modificación y fusión de las mismas. Lo que constituye una cláusula general de competencia del Legislador en tal sentido respecto de departamentos, distritos, territorios indígenas - y del otorgamiento de tal carácter a las regiones y provincias -, con excepción de los municipios, cuya creación, supresión, agregación y segregación corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanzas (CP, art 300, numeral 6). Lo que no obsta para que el propio constituyente, directamente, haya erigido antiguas intendencia o comisarias en departamentos, o municipios en distritos, sin que ello afecte la vigencia de la cláusula general de competencia radicada en el Legislador."

7.2.3. Las competencias atribuidas al Congreso no incluyen, en consecuencia, la posibilidad de crear categorías territoriales -asignándoles la condición de entidades territoriales- diferentes a las mencionadas en el artículo 286. En otra dirección, es a partir del tipo de entidades territoriales allí mencionadas que el Legislador puede diseñar formas de división territorial para el desarrollo de algunas actividades a cargo del Estado (285) o crear, por ejemplo, nuevos departamentos (art. 297).

7.3. Examen del cargo.

7.3.1. El artículo 44 establece que los territorios especiales biodiversos y fronterizos, corresponderán a las zonas no municipalizadas relativas a los antiguos corregimientos departamentales. Tales zonas fueron una división no municipal de las intendencias y comisarias existentes antes de la Constitución de 1991 que, en virtud de lo dispuesto en su artículo 309, se erigieron en Departamentos. Sobre ello, el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, expedido con fundamento en el artículo 39 de las disposiciones transitorias de la Constitución, dispuso lo siguiente:

"Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarias se mantendrán como divisiones departamentales.

En cada una de ellas habrá un Corregidor, que será agente del Gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarias."

7.3.2. La disposición transcrita fue cuestionada ante la Corte Constitucional afirmando, entre otras cosas, que ella desconocía el régimen constitucional en materia de ordenamiento territorial, dado que reconocía una entidad territorial no prevista por la Constitución; y vulneraba, en consecuencia, la norma constitucional que erigía al municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. Al examinar la cuestión la sentencia C-141 de 2001 señaló:

“Entra pues la Corte a examinar la segunda acusación contra esa regulación, a saber, que ella desconoce que el municipio es la entidad básica del ordenamiento territorial colombiano, por lo cual, en principio, no parecería admisible que existiera una figura, como el corregimiento departamental, que sustituye al municipio en esos territorios.

10- La Corte considera que ese cargo tiene fuerza. Así, la acusación parte de premisas válidas, pues es cierto que el municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo (CP art. 311), y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. Igualmente es cierto que la Carta no autoriza de manera expresa la existencia de la figura de los corregimientos departamentales. La conclusión parece inevitable: la figura del corregimiento departamental es inconstitucional y la norma acusada debe ser retirada del ordenamiento, el la medida que desconoce el status territorial diseñado por la Constitución.

11- A pesar de la fuerza de la anterior argumentación, la Corte considera que ella no es de recibo, ya que olvida un punto esencial y es el siguiente: la propia Constitución reconoció que la incorporación de los antiguos territorios nacionales en el régimen territorial diseñado en la Carta no podía ser automática, y por ello precisamente previó la existencia de un régimen de transición (CP art. 39 T), que permitiera una adaptación lo menos traumática posible de esas zonas al diseño constitucional. Además, debe recordarse que la Carta no ordenó una inmediata municipalización de todas estas zonas. En tal contexto, la Corte considera que, dadas las particularidades económicas, geográficas y demográficas de esas regiones, bien podía el Gobierno preservar la figura del corregimiento (ahora bajo la forma de corregimiento departamental) siempre y cuando esa decisión estuviera encaminada a progresivamente adaptar esos territorios al régimen municipal previsto en la Carta, pues esa posibilidad se entiende comprendida dentro de las facultades conferidas por el artículo 39 transitorio. En efecto, si el Constituyente confirió al Gobierno atribuciones para tomar todas las medidas para poner en marcha los nuevos departamentos, y una de esas medidas era mantener transitoriamente la figura de los corregimientos, debido a que no era viable crear en esas zonas nuevos municipios, entonces era claro que el Presidente podía establecer, en virtud del artículo 39 transitorio, que esos corregimientos intendenciales y comisariales se transformaran en corregimientos departamentales, ya que se trata de un paso importante encaminado no sólo a poner en marcha los nuevos departamentos sino también a ir creando las condiciones para que dichos corregimientos sean el germen de los nuevos municipios. Por ello, como bien lo dijeron los ponentes en la Comisión Especial Legislativa, estos corregimientos son “un municipio en potencia” (...). Y por ello efectivamente la regulación está encaminada a ir generando esas condiciones, para lo cual se prevé precisamente la creación de la Junta Administradora, que es la base de los futuros concejos municipales. Así, el artículo 22 de ese mismo decreto 2274 de 1991 establece que los miembros de esas juntas serán elegidos popularmente, para de esa manera estimular un desarrollo progresivo de la democracia local.

12- La Corte destaca además que no era claro que el Gobierno pudiera tomar en ese momento una decisión distinta, pues las otras alternativas señaladas por el actor y el interviniente (a saber, transformar los corregimientos en municipios o anexarlos a los municipios existentes) eran de difícil aplicación jurídica, o podían tener efectos contraproducentes.

Así, de un lado, la vinculación de esos corregimientos a otros municipios, podía hacer aún más inmanejables esos territorios, puesto que se hubieran creado municipios de extensiones enormes pero con una enorme debilidad administrativa y económica, lo cual no sólo habría generado dificultades administrativas sino que también hubiera podido agravar la situación de orden público en la zona. Además, era incluso discutible que el Presidente contara con facultades para realizar esas demarcaciones territoriales pues es a las Asambleas Departamentales a quien corresponde, con sujeción a la ley, crear y suprimir municipios y segregar y agregar territorios municipales (CP art. 300).

De otro lado, la transformación de esos corregimientos en municipios hubiera supuesto la creación de una categoría muy especial de municipios, para la cual tampoco es claro que el Gobierno tuviera la facultad.

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la norma acusada podía transformar los corregimientos intendenciales y comisariales en corregimientos departamentales como una figura transitoria para poner en marcha los nuevos departamentos. Es claro que tales formas organizativas deben ser reconocidas como transitorias, hasta tanto sea expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por cuanto es éste el medio por el cual debe desarrollarse finalmente la forma de cómo debe organizarse política y administrativamente el territorio nacional (C.P. art. 288).” (Negritas no son del texto)

Luego de advertir el carácter transitorio de la regulación que reconocía los corregimientos departamentales señaló en esa misma providencia:

“En tales circunstancias, la Corte concluye que el artículo acusado tuvo en 1991 una cierta justificación constitucional, pues podía ser considerado un desarrollo del artículo 39 transitorio de la Carta, ya que, dentro del margen de apreciación del Gobierno y de la Comisión Especial Legislativa, la preservación de los corregimientos podía ser vista como un mecanismo apto para asegurar el debido funcionamiento de los nuevos departamentos. Sin embargo, esa norma adolece de un vicio de inconstitucionalidad por cuanto el decreto 2274 de 1991 no establece ningún límite en el tiempo para el mantenimiento de los corregimientos departamentales, con lo cual la medida, en la práctica, se torna permanente. Esa mutación de la norma la hace inconstitucional, pues una cosa es admitir la existencia de los corregimientos departamentales, como un instrumento transitorio y excepcional para poner en marcha los nuevos departamentos, y otra muy diferente es permitir que esos corregimientos sean consagrados como una institución permanente, que es lo que en el fondo hace la disposición acusada, lo cual vulnera el diseño territorial establecido por la Carta, en virtud del cual, el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (CP art. 311). Este vicio de inconstitucionalidad es aún más patente si se tiene en cuenta que diez años después de expedida la norma, la figura de los corregimientos departamentales se mantiene, con lo cual, numerosas porciones del territorio nacional siguen sustraídas del régimen municipal.” (subrayas fuera del texto original).

Debido al reconocimiento indefinido que se hacía de los corregimientos departamentales en la disposición acusada, esta Corporación afirmó que tal regulación era inconstitucional. A pesar de ello y considerando los efectos de una declaratoria inmediata de inexistencia, estableció que

quedaría diferida por un término máximo dos legislaturas, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes”

7.3.2. Los antecedentes expuestos, así como lo indicado expresamente en el artículo acusado, permiten a la Corte señalar que el artículo 44 de la ley 1551 de 2012 al crear los territorios especiales biodiversos y fronterizos, ha establecido una nueva denominación y ordenación de los corregimientos departamentales cuyo reconocimiento, como se ha dejado indicado, fue considerado contrario a la Carta. Teniendo en cuenta tal punto de partida, a juicio de la Corte la norma objeto de examen desconoce el artículo 286 de la Constitución, debido a que establece una nueva entidad territorial no prevista por tal disposición y, en consecuencia, desconoce su carácter taxativo. Ello es así por las siguientes razones:

7.3.2.1. La disposición de la que hace parte el artículo demandado, dispone que los territorios biodiversos y fronterizos tendrán atributos que han sido reconocidos en el artículo 287 como derechos de las entidades territoriales y, excepcionalmente, de los corregimientos o comunas municipales según el artículo 318 de la Constitución. En efecto, el segundo inciso del artículo demandado prescribe que tales territorios tendrán una autoridad política administrativa, que será de elección popular, y que constituye manifestación del derecho a gobernarse por autoridades propias. A su vez, luego de señalar que tendrán una estructura institucional mínima, la ley les asigna a los territorios creados competencias que constitucionalmente se encuentran radicadas en los municipios tal y como ocurre con las relativas a la prestación de servicios públicos, a la construcción de las obras que demande el progreso local, a la promoción de la participación comunitaria o al mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

7.3.2.2. En directa relación con lo señalado, la intención legislativa de atribuir la condición de entidad territorial a los *territorios biodiversos y fronterizos* se hace evidente al constatar que la definición que de ellos hace la norma acusada, constituye casi una réplica de la definición que el artículo 311 de la Constitución hace del municipio. Salvo algunas variantes, el tipo de funciones atribuidas a los territorios biodiversos y fronterizos coincide con las asignadas a los municipios. Así, desde el punto de vista material, la regulación cuestionada prevé la creación de una entidad territorial diferente pero con rasgos semejantes a los del Municipio. Que sea una entidad diferente al municipio se confirma en el hecho de que la disposición demandada invoca -como se verá de forma inconstitucional- el artículo 285. Adicionalmente, si se hubiera pretendido establecer una categoría de municipios, le habría sido asignada expresamente tal condición, en lugar de prever una forma de ordenación territorial con rasgos cercanos, pero no coincidentes con los del municipio.

7.3.2.3. Podrían cuestionarse las consideraciones precedentes indicando que la disposición acusada no pretende crear una nueva modalidad de entidad territorial sino, en otra dirección, establecer una categorización especial de municipios atendiendo lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución. Tal objeción es inaceptable dado que, de una parte, no es ello lo que se infiere del precepto acusado; y de otra, lo que se hace es identificar un nuevo nivel territorial dotado de algunos de los derechos y responsabilidades de los municipios pero, sin establecer un régimen equiparable al de estos en tanto, por ejemplo, no se prevé la existencia de un Concejo Municipal ni la forma de participación en las rentas nacionales o la posibilidad de fijar tributos.

7.3.2.4. La invocación que la disposición demandada hace de lo dispuesto en el artículo 285 de la Constitución, no consigue superar la inconstitucionalidad. Como se explicó, tal artículo no implica una autorización para la creación de nuevas entidades territoriales sino para establecer, a partir de ellas, divisiones territoriales orientadas al cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado. En este caso la norma en la que pretende fundamentarse la creación de las nuevas entidades territoriales no resulta precisa ni pertinente. A los territorios biodiversos y fronterizos le son asignadas atribuciones y derechos propios de otras entidades territoriales y, en esa medida, no es posible concluir que se trata únicamente de una división del territorio amparada por el artículo 285. Una interpretación como esa implicaría habilitar al Legislador para establecer entidades semejantes a las entidades territoriales que reconoce el artículo 286, pero adscribiéndole solo algunas de sus características.

#### 7.4. Conclusión.

7.4.1. Por las razones expuestas, puede concluirse que el artículo 44 desconoce la Constitución y, en particular el artículo 286 de la Constitución al crear una entidad territorial diferente a las autorizadas por la citada disposición constitucional.

7.4.2. En este caso, no resulta procedente una decisión de constitucionalidad condicionada indicando que los territorios a lo que alude la norma demandada deben entenderse como una categoría de municipios (art. 320). Proceder en esa dirección desconocería no solo que a esos territorios no les fueron asignadas las características de las entidades territoriales -de manera tal que no se podría prever, entre otras cosas, su participación en las rentas nacionales o sus competencias para percibir tributos-, sino también la competencia de las asambleas departamentales para crear o suprimir municipios (art. 300 num. 6).

8. Cargo sexto: el artículo 49 de la ley 1551 desconoce el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

#### 8.1. El problema jurídico constitucional.

¿Desconoce la prohibición de revestir de facultades extraordinarias para la expedición de Códigos prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, una disposición legal -artículo 49 de la ley 1551- que le concede al Presidente de la República la facultad de sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo las disposiciones vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios?

8.2. Parámetro de constitucionalidad: la competencia legislativa para expedir códigos y la prohibición de conceder facultades extraordinarias al Presidente para su adopción.

8.2.1. El numeral 2 del artículo 150 de la Constitución prevé que le corresponde al Congreso expedir códigos en todos los ramos de la legislación, así como reformar sus disposiciones. Ese mismo artículo establece en su numeral 10, al referirse a la competencia del Congreso para conferir al Gobierno facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, que ellas no podrán ser otorgadas para la expedición de códigos.

8.2.2. La concesión de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley constituye una regla excepcional al régimen de reparto competencial previsto en la Constitución. Esta consideración, que explica en buena medida el conjunto de límites que fueron fijados para concederlas, implica también que la autorización debe ser comprendida de manera restrictiva en tanto se trata de una excepción<sup>18</sup>.

8.2.2.1. A fin de precisar el contenido de la prohibición de habilitar al Presidente para expedir códigos en ejercicio de facultades extraordinarias, aplicable únicamente al control constitucional de los códigos expedidos en vigencia de la Constitución aprobada en 1991<sup>19</sup>, es indispensable (i) una definición de la expresión código y (ii) la fijación de las diferencias con otro tipo de cuerpos normativos.

8.2.2.2. La prohibición de otorgamiento de facultades extraordinarias para conferir códigos comprende a los cuerpos normativos caracterizados por configurar una *unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total*". Igualmente con la expresión *código* se alude a un conjunto de normas ordenadas *metódica, sistemática y coordinadamente* relativas a *las instituciones constitutivas de una rama del derecho*.<sup>20</sup> Esta referencia a las ramas del derecho se funda en el numeral 2 del artículo 150 de la Constitución que al establecer la competencia del Congreso indica que le corresponde expedir los códigos en *todos los ramos de la legislación*.

8.2.2.3. La prohibición de conferir facultades extraordinarias comprende no solo su expedición sino también *la adición y la reforma*. Ahora bien, no entran en el ámbito de la prohibición, aquellas modificaciones de un Código que no afectan *la estructura normativa o general de tales estatutos*.<sup>21</sup>

8.2.3. La compilación, que consiste en *agrupar en un sólo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema*<sup>22</sup> no puede asimilarse a la codificación y, en consecuencia, conceder facultades extraordinarias al respecto no se encuentra prohibido. Así entonces no cualquier grupo o conjunto de normas puede calificarse como un código sino solo aquel que concreta, en un alto nivel, exigencias de exhaustividad y sistematicidad. Estos requerimientos permiten diferenciar la actividad codificadora de la actividad compilatoria y en esa dirección, ha dicho la Corte que a diferencia de la primera *"la compilación implica "agrupar o recopilar en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Esta tarea, no involucra en estricto sentido ejercicio de actividad legislativa" (...)"*<sup>23</sup>

8.2.4. Las dificultades que se suscitan para diferenciar la actividad de codificación de otras formas de ordenación y agrupación de normas, ha conducido a esta Corte a enunciar determinadas acciones que constituyen actividad codificadora indicando que *"sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en una materia"*, implica expedir un código, dado que éste se constituye en un *"nuevo ordenamiento jurídico, (...) agrupado en un sólo texto formalmente promulgado"*<sup>24</sup>. En la sentencia C-340 de 2006 la Corte enunció con precisión el alcance de las disposiciones de la Constitución en esta materia:

"En este sentido, la regla constitucional de competencia establecida en el numeral 2° del artículo 150 de la Constitución y complementada por la prohibición del numeral 10 del artículo 150 Superior, conduce a que el legislador no pueda habilitar al Ejecutivo para que adopte un único conjunto normativo en el cual se sistematicen, integren, incorporen y armonicen las normas vigentes sobre una determinada rama del derecho."<sup>25</sup>

8.2.5 Ahora bien, es importante señalar que no toda regulación que se caracterice por su pretensión de sistematicidad o exhaustividad puede llegar a calificarse como *código* dado que se requiere, además de ello y como punto de partida, que se ocupe de una rama del derecho o de una materia que así lo demande. Para la Corte esta última exigencia debe ser delimitada con el propósito de asegurar que las restricciones vinculadas a la adopción de códigos no se extiendan excesivamente, afectando la competencia del Congreso para delegar en el Presidente de la República durante un plazo específico y de manera precisa, la facultad de expedir –con fuerza de ley- determinado tipo de normas.

En atención a que la expresión "código" no es unívoca, la Corte considera que la definición de aquellas regulaciones que se encuentran por ella comprendidas, debe sujetarse a las siguientes pautas interpretativas:

8.2.5.1. El Congreso, en ejercicio de la libertad de configuración reconocida por el artículo 150 de la Constitución y, en particular, por el numeral 2 de tal disposición, es el llamado a establecer en cada momento aquellas materias que deben ser objeto de codificación. Goza en esta materia de un amplio margen de configuración para precisar los asuntos que requieren encontrarse sometidos a esta técnica legislativa<sup>26</sup>.

8.2.5.2. No obstante la competencia del Congreso, su decisión no resulta totalmente libre sino que se encuentra sometida a límites<sup>27</sup> que se vinculan, por ejemplo, (i) a las prácticas institucionales, (ii) a la importancia constitucional de las materias que son objeto de regulación y (iii) al grado de dispersión competencial para la regulación de la materia de que se trate.

8.2.5.2.1. Una extendida práctica institucional consistente en reconocer determinadas materias como objeto de codificación debe ser tenida en cuenta para delimitar el alcance de esta reserva. Aunque la tradición no impone un límite definitivo en esta materia, en tanto es posible que por

diversas razones pueda implementarse un proceso descodificador, las actuaciones uniformes de las autoridades públicas con competencias de regulación –identificadas, por ejemplo, en las denominaciones dadas a los cuerpos normativos en cada momento histórico- constituyen un referente constitucionalmente relevante (Criterio de la práctica institucional o tradición jurídica)<sup>28</sup>.

8.2.5.2.2. La importancia constitucional del objeto de regulación, vista desde la perspectiva de los fines del Estado o de la necesidad de proteger los derechos de las personas, puede también ofrecer un criterio relevante para la identificación de las materias reservadas a los *códigos* en tanto se articula con los propósitos que, según la jurisprudencia de esta Corporación, se han asociado históricamente a los procesos de codificación<sup>29</sup>.

Sin embargo, considerando que en la actualidad se prevén reservas legales especiales para asuntos especialmente importantes en materia de protección de los derechos –estatutaria-, la definición de si se trata o no de una materia codificable debe ser respetuosa de tales reservas. Por ello, para definir si se impone la codificación resultará necesario, de una parte, descartar la existencia de una reserva legislativa especial y, de otra, evaluar si el objeto de la regulación adquiere una trascendencia constitucional especial en atención a los fines previstos en el artículo 2 y, de manera particular, a la garantía de los derechos de las personas.

La interpretación expuesta se encuentra alineada con la consideración según la cual la prohibición para otorgar facultades extraordinarias prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución se funda en la necesidad de conferirle la mayor legitimación democrática –mediante la intervención del Congreso- a aquellas materias que tienen una importancia especial en el ordenamiento. En esa dirección tal restricción se impone cuando se trata de regular sistemática y exhaustivamente materias de notable significado constitucional (Criterio del significado constitucional de la materia y de la inexistencia de reservas legislativas especiales).

8.2.5.2.3. Además de los expuestos, un tercer criterio se refiere al grado de dispersión o concentración de las competencias para regular una materia. Si para la regulación de una determinada área de la realidad social la Constitución asigna facultades de regulación a diferentes autoridades o prevé diversos medios para ello, la posibilidad de que los asuntos sean objeto de codificación disminuye. Ella aumentará, por el contrario, cuando las competencias para la regulación se encuentren radicadas exclusivamente en el Congreso de la República y se prevea solo una forma de intervención.

De otra forma dicho, cuando la Constitución ha previsto variadas competencias o múltiples medios para la regulación de una actividad, esto es, para la adopción de normas generales orientadas a establecer su disciplina básica, puede inferirse que no existe una expectativa constitucional de que los asuntos centrales de la materia se encuentren comprendidos por un *código* al que se asocian, según se sabe, pretensiones de armonía y completitud (Criterio del grado de dispersión de las competencias o de los medios para la regulación).

8.2.6. La Corte se ha ocupado, en diferentes ocasiones, de examinar la constitucionalidad del otorgamiento de este tipo de facultades. En particular, tres decisiones de este Tribunal ofrecen criterios pertinentes para resolver el cargo formulado:

8.2.6.1. En la sentencia C-129 de 1995, esta Corporación declaró inexecutable el artículo 199 de la ley 136 de 1994 que le otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para que procediera a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes sobre la organización y el funcionamiento de los municipios. Se dispuso que podría reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encontraran repetidas o derogadas. En opinión de la Corte, las facultades resultaban amplias y vagas y, adicionalmente, conferían facultades para expedir códigos. Sostuvo que *“bajo el pretexto de una autorización para expedir una “compilación”, en realidad se estaba permitiendo la expedición de un código, es decir, de un ordenamiento jurídico completo y nuevo, referente a la organización y funcionamiento de los municipios.”*

8.2.6.2. En la sentencia C-582 de 2001, la Corte consideró inconstitucional la facultad atribuida al Gobierno Nacional, en el artículo 536 de la ley 600, para ordenar la nomenclatura y subsanar cualquier falta de armonía que pudiera encontrarse en algunas disposiciones de la ley dado que (i) la ordenación de la nomenclatura implica *“la numeración de las distintas disposiciones que conforman un código como la de los libros, capítulos y títulos en que éste se divide es un aspecto consustancial o inherente a la actividad misma de codificar”* y (ii) la subsanación de cualquier falta de armonía *“implicaría no sólo la creación de normas jurídicas, sino también la modificación e inclusive, la derogación de los textos legales que, a su juicio, no guarden la respectiva concordancia o consonancia con otros contenidos normativos allí consagrados, tareas privativas del legislador ordinario”*.

8.2.6.3. A su vez, en la sentencia C-655 de 2007 la Corte declaró la inexecutable del artículo 53 de la ley 1111 de 2006, en el que se otorgaban facultades al Gobierno Nacional para renumerar el articulado del Estatuto Tributario, de tal forma que se compilaran y organizaran en un solo cuerpo jurídico la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN. Para ello sostuvo que *“además de permitirle al Ejecutivo la eliminación de normas, autoriza definir a través de un decreto de inferior jerarquía de manera sistemática y ordenada, las normas relativas a una determinada área del derecho, calificando de “jurídico” el texto final y permitiendo la renumeración del “articulado”, bajo el supuesto de una función meramente compiladora, lo que resulta ser de competencia del Congreso por las razones expuestas, y contrario claramente al artículo 150-2 de la Carta.”*

8.2.7. La existencia de una reserva propia de un código y la prohibición correlativa para su expedición por parte del Presidente de la República dependerá siempre, en primer lugar, de la existencia de un mandato de codificación que tome nota de los criterios expuestos en el numeral 8.2.5.2, entre otros que lleguen a considerarse pertinentes.

Una vez definido ello, deberá establecerse si la *forma de la regulación* satisface las exigencias del Código. En ese contexto, cabe afirmar que las actividades de codificación no solo incluyen aquellas directamente relacionadas con la ordenación sistemática y completa de un conjunto de disposiciones que disciplinan una determinada área del derecho, sino también aquellas que suponen actividades de numeración, renumeración,

subsanción de cualquier falta de armonía o eliminación de disposiciones reservadas al código.

### 8.3. Examen del cargo.

8.3.1. Las consideraciones anteriores hacen posible afirmar que las facultades conferidas al Presidente de la República en el artículo 49 de la ley 1551 de 2012 consistentes en sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo, las disposiciones legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios, coinciden precisamente con conductas de típica codificación. Esta conclusión se apoya en los siguientes argumentos.

8.3.2 La práctica institucional evidencia que el régimen de los municipios ha sido una materia cuya regulación se ha codificado. En efecto, mediante el Decreto 1333 de 1986 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas en la ley 11 de 1986<sup>30</sup> adoptó el Código de Régimen Municipal cuya pretensión de exhaustividad se evidenciaba con claridad en su artículo 385 en el que se disponía que se encontraban *derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en el estatuto*.

Aunque posteriormente la ley 136 de 1994 así como la ley 1551 de 2012 no recibieron la denominación de códigos, las disposiciones allí adoptadas no implicaron una descodificación de esta materia dado que no derogaron la totalidad del Decreto 1333 de 1986.

Adicionalmente la ley 1454 de 2011, "*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*", evidenciando la determinación legislativa de codificar el régimen municipal, dispuso en el párrafo 1 del artículo 37 -al prever normas relativas al desarrollo y armonización de la legislación territorial- que el Gobierno Nacional presentaría al Congreso los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Así las cosas, la práctica institucional -ratificada últimamente en una disposición orgánica en materia de ordenamiento territorial- evidencia que la regulación del régimen municipal es una materia propia de un Código.

8.3.3 Además de lo señalado cabe indicar que la disposición examinada no contempla simplemente facultades dirigidas a aglutinar o reunir en un solo estatuto las diversas disposiciones relativas a los municipios, sino de una atribución consistente en ordenarlas adecuadamente y en incorporarlas de manera tal que no se opongan.

La calificación de estas facultades como propias de la codificación se evidencia con claridad, al constatar que la actividad de armonización supone, necesariamente, un examen enderezado a establecer la compatibilidad entre las diferentes disposiciones y en esa medida podría comprender el adelantamiento de exámenes de vigencia. Adicionalmente, las actividades consistentes en sistematizar e integrar pueden derivar en la incorporación de nuevas numeraciones.

### 8.4. Conclusión.

La concesión de facultades prevista en el artículo 49 de la ley 1551 de 2012 constituye una habilitación al poder ejecutivo, que desconoce los límites impuestos por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Así las cosas la Corte declarará su inexecutable.

### 9. Razón de las decisiones adoptadas.

9.1. La Corte se ha inhibido de adoptar una decisión de fondo respecto de los artículos 9 -numeral 2-, 30 y 42 de la ley 1551 de 2012, dado que los cargos formulados en su contra no reunían las condiciones exigidas por el decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional.

9.2. La expresión "*departamental y*" del párrafo 4 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, al regular la posibilidad de que las juntas de acción comunal celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución y 148 de la ley 5 de 1992), en virtud de su conexidad temática, teleológica, metodológica y sistemática con la materia dominante de la ley. Tal materia consiste en la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, en la adopción de reglas aplicables a su relación con otros niveles territoriales.

Las juntas de acción comunal son un escenario de participación y gestión marcadamente local y, en esa medida, establecer disposiciones que inciden en sus actividades se vincula con el objeto de la ley. Así mismo, la participación de los departamentos en los convenios de solidaridad con las juntas de acción comunal, se relaciona con importantes funciones que cumplen tales entidades territoriales respecto de los municipios, en el marco de principios constitucionales de coordinación y concurrencia.

9.3. No desconoce la autonomía de las entidades territoriales, reconocida en los artículos 1 y 287 de la Constitución, la atribución conferida al Presidente de la República y a los Gobernadores -en el artículo 31 de la ley 1551 de 2012- para aceptar la renuncia o para autorizar las licencias o permisos del alcalde mayor del Distrito Capital y de los alcaldes municipales, según el caso.

Esa disposición ha sido expedida con fundamento en lo dispuesto en el artículo 293 de la Constitución en el que se atribuye al legislador la competencia para adoptar el régimen de las faltas absolutas y temporales de los ciudadanos elegidos popularmente así como para disciplinar el desempeño de sus funciones. Adicionalmente la atribución conferida no es extraña al sistema de relaciones entre los diferentes niveles territoriales definido en la Constitución.

9.4. No constituye una infracción del artículo 13 de la Constitución la disposición -artículo 35 de la ley 1551 de 2012- que establece una exigencia de formación adicional, consistente en tener título de postgrado, para aquellos abogados que pretendan ocupar al cargo de personero en los municipios de categoría especial, primera o segunda: la norma demandada (i) impone requisitos diferentes para ser personero en atención a la diversidad de supuestos objeto de regulación y, en particular, a la complejidad que puede tener el cumplimiento de las funciones en atención a la categoría del municipio; (ii) es manifestación de la competencia prevista en el artículo 320 de la Constitución y (iii) la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de tal tipo de medidas (C-223 de 1995 y C-1067 de 2001).

9.5. Es inconstitucional, por violar el artículo 286 de la Constitución, la creación legal -en el artículo 44 de la ley 1551 de 2012- de los territorios diversos y fronterizos, en tanto constituyen una entidad territorial diferente de aquellas señaladas en la Constitución:

(i). El artículo 286 reconoce las ordenaciones territoriales que pueden ser consideradas como entidades territoriales: se trata de un conjunto taxativo que comprende a los municipios, a los departamentos, a los distritos a las entidades territoriales indígenas, a las provincias y a las regiones. La regulación de los territorios biodiversos y fronterizos -antiguas zonas no municipalizadas correspondientes a los corregimientos departamentales-, implica la creación de una entidad territorial nueva, sin asimilarla a los municipios, por la asignación de algunos derechos que solo ellos tienen, y les atribuye responsabilidades iguales a las previstas en el artículo 311 de la Constitución.

(ii). La facultad para llevar a cabo la división general del territorio establecida en el artículo 285 -invocado en la disposición demandada-, no supone una habilitación para crear nuevas entidades territoriales.

(iii). La disposición demandada desconoce la *ratio decidendi* definida en la sentencia C-141 de 2001, al declarar la inconstitucionalidad de la norma que, con apoyo en disposiciones transitorias de la Constitución, había creado los corregimientos departamentales. De acuerdo con ella *salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio.*

(iv). El artículo demandado desconoce la competencia de las asambleas departamentales, prevista en el numeral 6 del artículo 300, para crear y suprimir municipios.

9.6. Desconoce la prohibición de revestir al Presidente de la república de facultades extraordinarias para la expedición de Códigos prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, una disposición legal -artículo 49 de la ley 1551- que le concede al Presidente de la República la facultad de sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo las disposiciones vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios. Las facultades conferidas al Presidente de la República en el artículo demandado, coinciden con conductas de típica codificación: (i) comprenden materias que según la práctica institucional han sido objeto de codificación y (ii) no se trata simplemente de facultades dirigidas a aglutinar o reunir en un solo estatuto diversas disposiciones relativas a los municipios, sino de la atribución consistente en ordenarlas adecuadamente y en incorporarlas de manera tal que no se opongan.

### III. DECISIÓN

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:

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 9, numeral 2, 30 y 42 de la Ley 1551 de 2012.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, los apartes demandados de los artículos 6, 31 y 35 de la Ley 1551 de 2012.

Tercero. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 44 y 49 de Ley 1551 de 2012.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Múltiples son las decisiones que la Corte ha adoptado en esta materia. Cabe destacar las sentencias C-447 de 1997, C-1052 de 2001 y C-403 de 2003.

2 Sentencias C-455 de 2002 y C-624 de 2003.

3 Sentencias C-476 de 2003 y C-302 de 2012.

4 Sentencias C-1294 de 2001 y C-537 de 2006. Igualmente Auto 055 de 2004.

5 Sentencias C-008 de 2002 y C-484 de 2003.

6 Sentencias C-426 de 2002 y C-575 de 2004.

7 Sentencia C-196 de 2006 y Auto 055 de 2004.

8 Gaceta del Congreso 191 de 2011.

9 Sentencia C-1258 de 2001.

10 Así se indicó en la sentencia C-1258 de 2001. En la sentencia C-979 de 2010 la Corte señaló que el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales “supone la capacidad de gestionar los intereses propios, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”

11 Al respecto puede consultarse la sentencia C-149 de 2010.

12 Sentencia C-1258 de 2001.

13 Este punto de partida ha sido reconocido por la Corte Constitucional en sentencias posteriores. Entre ellas cabe destacar las sentencias C-837 de 2001, C-1112 de 2001, C-105 de 2004 y C-935 de 2004.

14 En la sentencia C-844 de 2000 la Corte señaló, en conexión con el referido precedente: “Lo anterior no impide que la ley regule la facultad del ejecutivo (Presidente y Gobernadores) para designar provisionalmente los alcaldes mientras se hace su elección, porque ello está autorizado en la Constitución (art. 293) para evitar vacíos de poder y, por supuesto, los efectos perniciosos que ello puede significar en el manejo de los municipios.”

15 Así por ejemplo y entre otras, en la sentencia C-1004 de 2007.

16 Sobre ello y a fin de identificar la evolución que ha tenido en la jurisprudencia constitucional el referido juicio pueden consultarse las sentencias C-022 de 1996, C-093 de 2001 y C-673 de 2001. Adicionalmente la sentencia C-720 de 2007 avanza en la clarificación conceptual de algunas de las etapas del juicio de proporcionalidad en general y, en particular, la correspondiente a la proporcionalidad en sentido estricto.

17 Al respecto puede consultarse, entre muchas otras, la sentencia C-630 de 2012.

18 En esa dirección se encuentra la sentencia C-097 de 2003.

19 Ello fue indicado por la Corte en la sentencia C-650 de 2001. Igualmente ha sido reconocido, entre otras, en las sentencias C-555 de 1993, C-099 de 2001 y C-1111 de 2000.

20 Sentencia C-655 de 2005

21 Sentencia C-582 de 2001

22 C-129 de 1995

23 Aparte citado en la sentencia C-839 de 2008.

24 C-655 de 2007. Es importante señalar que en el pasado la Corte indicó que sistematizar, integrar o armonizar no implicaba, en todos los casos, codificar. En la sentencia C-129 de 1995 dijo: “Sin embargo, conviene precisar que existen otras situaciones en las que se sistematizan, se integran o se armonizan unas normas jurídicas, sin que ello implique la expedición de un cuerpo jurídico nuevo, pleno e integral. En otras palabras, todo código implica *per se* una sistematización, pero no todo acto ordenador o sistemático equivale a la expedición de un código.”

25 En esa misma dirección se encuentra la sentencia C-186 de 2003.

26 Esta postura ha sido reconocida por la Corte en diferentes oportunidades. Así por ejemplo, en la sentencia C-362 de 1996 se indicó que “[d]ado que los códigos constituyen “una técnica legislativa”, como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código (...).” A su vez, en la sentencia C-340 de 2006 se señaló que la consideración de una regulación como código demanda “que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código.”

27 Algunos de tales límites fueron establecidos en la sentencia C-362 de 1996.

28 En la sentencia C-362 de 1996 esta Corte señaló que existen materias que, reiteradamente, fueron objeto de codificación. Entre ellas se encontraban, entre otras, las materias civil, penal y procesal. En la sentencia C-140 de 2001 al ocuparse de la Constitucionalidad del Decreto 254 de 2000, desde la perspectiva de la prohibición de conferir facultades extraordinarias para la expedición de Códigos la Corte señaló que la ley habilitante no confirió facultades extraordinarias para modificar ningún código, pues el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional hacía parte ni de la regulación propia del Código de procedimiento Civil ni de la correspondiente al Código Contencioso Administrativo.

29 La Corte indicó en la sentencia C-362 de 1996: “Como se vió atrás, el movimiento codificador nació también en el marco de la lucha por asegurar las libertades y derechos de los ciudadanos ante el Estado, para lo cual se procedió a separar el derecho privado del público y dentro de éste algunas ramas especiales, tales como el derecho penal y los derechos procesales.”

30 Se preveía en el artículo 76, literal b) que el Presidente de la República tendría facultades extraordinarias para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. Disponía también que la numeración comenzaría por la unidad y los títulos se nominarían y ordenarían de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen.

---

Fecha y hora de creación: 2026-07-05 17:44:00