



Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ**

E.S.D.

1

Referencia: **Expediente número D-10562**. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013

Actor: **GERMAN ALBERTO SANCHEZ ARREGOCES**.

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **JAVIER ENRIQUE SANTANDER DIAZ**, **EDGAR VALDELEON PABON** y **ANGIE MARCELA PAEZ MONROY** actuando como ciudadanos y **Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre** identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal, según auto del 2 de febrero de 2015, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

NORMAS DEMANDADAS Y SUSTENTO DE LA ACCIÓN

LEY 1617 DE 2013

(febrero 5)

Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO II.

CREACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y LÍMITES DE LOS DISTRITOS.

ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

ARTÍCULO 9o. FIJACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LÍMITES DISTRITALES. Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la determinación o modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio.

ARTÍCULO 18. MODIFICACIÓN DE LÍMITES. Para modificar límites de los distritos se deberán cumplir los requisitos y condiciones siguientes:

1. El respectivo proyecto de ley podrá ser presentado a iniciativa del Gobierno Nacional o de los miembros del Congreso de la República. Sin embargo, el Gobierno Nacional estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio que pretenda segregarse.

2. Si no existiera una consulta popular el Gobierno Nacional deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.

3. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizará en la respectiva zona de conflicto departamental o distrital una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto se presentan problemas de identidad territorial, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento de áreas territoriales.

PARÁGRAFO. Tanto la consulta popular como el estudio a que se refieren los numerales segundo y tercero, respectivamente, de este artículo, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley.

FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCION

Se define el Ordenamiento Territorial como un instrumento que *“comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos, a disponer de instrumentos para orientar el desarrollo de su territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo*

socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”¹

Según el Constituyente Primario, las leyes en su jerarquía propia tienen una primacía natural que hace que unas primen sobre las demás, es el caso de las leyes orgánicas previstas en el artículo 152 de la C.P. Entre estos lineamientos organicistas se encuentran las llamadas LOOT o ley orgánica de ordenamiento territorial. Su finalidad es señalar pautas generales referentes a la organización territorial y de cómo las leyes de menor rango deben reglamentar dicha materia, es decir que las demás materias que versen sobre entes territoriales, se tramitaran por leyes ordinarias y reglamentadas mediante decretos u otros similares, es suma se trata de una operación que debe estar ceñida a lo que diga la ley de rango superior. Por vía jurisprudencial así lo ha enseñado la H. Corte Constitucional² e igualmente lo predica la doctrina:

“(i) La estructura territorial y organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de condiciones y requisitos de las existentes entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se dedica incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como de competencias ente la nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se pueden presentar”³.

1. RESERVA DE LEY ORGANICA.

En materia legislativa, las leyes orgánicas deben ser entendidas de acuerdo con la interpretación restrictiva que de ellas emana, pues no todos los temas que tengan referencia con los asuntos relacionados con las leyes orgánicas deben ser tramitados por este tipo de norma, pues lo que generaría es casi una incompetencia del Legislador ordinario al momento de crear la normativa de dicho tema, es así como la Corte Constitucional⁴ dispone:

“En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de “ley orgánica”, entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor congresional en lo relativo a: (i) el

¹La ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental, Johanna Beatriz Prieto Garzón & Edgar Camilo Luengas Pinzón.
http://www.umng.edu.co/documents/10162/745281/V3N2_24.pdf

² Sentencia C-489 de 2012.

³ ESTUPIÑAN ACHURY, Lilibiana. La ley orgánica de ordenamiento territorial-principio de asociatividad y nueva orientación de la organización del territorio colombiano, 2012

⁴ Sentencia C-053 de 2013

reglamento del Congreso de la República y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo (...)”

La competencia del legislador en la expedición de leyes orgánicas está delimitada a “*determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera **taxativa** en la Carta Política*”⁵ (negrillas propias), por lo que no puede generarse una interpretación extensiva de lo fijado en el **artículo 151** de la Constitución, tal como lo señaló la Corte Constitucional anteriormente: “[e]l legislador y el juez constitucional deben **evitar extender la reserva de ley orgánica a materias que no fueron amparadas por la Constitución**, para evitar, como lo señaló esta Corporación en la Sentencia C 894 de 1999, vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir el principio democrático”⁶(negrillas propias).

En este sentido, frente al tema del ordenamiento territorial, corresponde al legislador, por mandato constitucional, expedir una ley orgánica que determine las competencias de los diferentes entes territoriales y la Nación (la actual Ley 1454 de 2011) pero ello no significa, como lo señala el demandante, que a las disposiciones acusadas haya sido necesario aplicarles el procedimiento de una ley orgánica, pues “[n]o todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT”⁷ por lo que el legislador no se extralimitó en su competencia al haberle dado el trámite de una ley ordinaria.

Además, la Corte Constitucional ha dejado claro que el artículo 288 de la C.P., no se debe entender sino a materias muy específicas en lo atinente las competencias que se genere entre las entidades territoriales y la Nación, pues:

*“En efecto, en un primer momento la jurisprudencia constitucional realizó una interpretación amplia de la reserva que consagra el artículo 288 de la Constitución, entendiendo que toda atribución de competencias a una entidad territorial debía ser objeto de ley orgánica. Sin embargo, posteriormente se ha planteado una jurisprudencia pacífica en el sentido que el artículo 288 de la Constitución, al determinar el ámbito de las leyes orgánicas en materia de distribución competencial, reserva esta categoría a aquella ley que establezca los **parámetros generales** con base en los cuales debe hacerse esa distribución competencial; contrario sensu, no se está reservando a la ley orgánica cada asignación de competencias que se presente entre la Nación y las entidades territoriales.”⁸ (Negrillas propias).*

Es así como considera el Observatorio que la presente Ley 1617 del 2013, que plantea la forma de creación, funcionamiento y límites de los distritos, no es competencia del órgano legislativo orgánico puesto que no reúne los requisitos del

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2013.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Sentencia C-862 de 2012.

artículo 151 y 288 de la C.P, pues así las cosas, se está cumpliendo a cabalidad lo enunciado en el artículo 150-4 en donde determina lo siguiente:

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.

2. NO HAY NECESIDAD DE TRÁMITE POR VÍA DE LEY ORGÁNICA

Para este acápite es necesario desarrollar un análisis puntual frente a las normas acusadas de la Ley 1617 de 2013, para determinar si sus disposiciones guardan concordancia con la materia que a nivel constitucional y jurisprudencial ha sido reservada a la competencia orgánica del legislador:

- 1.1. Con respecto al artículo 8, sus disposiciones se centran en fijar los requisitos que deben ser tenidos en cuenta al momento de crear un distrito, asunto que no corresponde a la reserva de ley orgánica, pues las disposiciones sobre creación o modificación de **distritos** no ameritan la tramitación por vía de ley orgánica.
- 1.2. Sobre el artículo 9, la competencia en cabeza de las comisiones del Senado de la República y de la Cámara de representantes no está directamente relacionada con lo que la Constitución dicta en su artículo 151, pues un asunto es la asignación de competencias a entidades territoriales, y otro asunto distinto es la competencia asignada para la determinación, modificación y solución de conflictos frente a los límites distritales.
- 1.3. En lo atinente al artículo 18, como lo ha referido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la modificación del territorio de un distrito no es un asunto que esté reservado a ley orgánica, y sí por el contrario, a la competencia ordinaria del legislador.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, no es necesario haber dado trámite de legislación orgánica a disposiciones que no están relacionadas con la reserva, pues las características de las leyes orgánicas, v.gr. *“(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador”*⁹ no son predicables de asuntos que el legislador debe tramitar por ley ordinaria. En consecuencia todos los artículos demandados guardan observancia del artículo 290 de la C.P., cuya reglamentación está dada desde la Ley 1447 de 2011, Decreto 2381 de 2012, y se reiteran dichas facultades en la Ley 1617 de 2013.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-289 de 2014.

CONCLUSIÓN

Por la razones expuestas, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, solicita a la H. Corte Constitucional declare exequibles las los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013, ya que están ajustados a la Constitución.

De los H. magistrados, atentamente,

6

J. KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá
Calle 8 5-80 piso segundo. Tel. 3821046-48
www.unilibre.edu.co observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co
Cel. 3153465150. Bogotá, D.C. Colombia, Sur América

EDGAR VADELEON PABÓN

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre de Bogotá.
Miembro semillero Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
stingia94@hotmail.com Cel. 3132535538

JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre de Bogotá.
Miembro semillero Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
quiquesan@hotmail.com Cel. 3104861528

ANGIE MARCELA PAEZ MONROY

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre de Bogotá.
Miembro semillero Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
angie.p9507@hotmail.com Cel. 3112044506