

JURISPRUDENCIA COLOMBIANA SOBRE EL MUNICIPIO

DISTRITOS ESPECIALES: BARRANQUILLA, CARTAGENA Y SANTA MARTA

NORMATIVIDAD JURIDICA ESPECIAL: OBJECIONES PRESIDENCIALES A LA LEY QUE LOS ORGANIZA POLITICA, ADMINISTRATIVA Y FISCALMENTE

Por
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
2008

CONTENIDO

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-063-2002, Febrero 6

Referencia: expediente OP-058

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara, "Por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVICO

Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

I. ANTECEDENTES

El Congreso de la República aprobó el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta". El correspondiente proyecto

de ley fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República por el Senador José Matías Ortiz Sarmiento.

El Presidente de la República objetó por inconstitucional el proyecto de ley por considerar que sus artículos 8_, 9_, 13, 14, 18, 19, 26, 30-A-4_, 32, 33, 36 nls. 2 y 4, 40, 45, 47 y 48 vulneran los artículos 136, 140, 150 nl. 19, 154, 189 nls. 11 y 25, 287, 294, 312, 313 y 314 de la Constitución Política.

En sesión plenaria del 30 de octubre de 2001, el Senado de la República aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental en el sentido de considerar improcedentes las objeciones expuestas por el Presidente de la República al texto definitivo del proyecto de Ley No. 22/99 Senado y 06/00 Cámara.

En sesión plenaria del 11 de diciembre de 2001, la Cámara de Representantes aprobó el informe presentado por la Comisión Accidental designada para el efecto y que, en los mismos términos del informe de la Comisión Accidental del Senado de la República, consideró improcedentes las objeciones formuladas por el Presidente de la República al texto definitivo del proyecto de Ley No. 22/99 Senado y 06/00 Cámara.

El Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 para dar cumplimiento a lo ordenado por los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política.

De este modo, se encuentra surtido el trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución Política, por lo cual procede esta Corporación a dictar fallo definitivo en relación con los artículos objetados por el Gobierno Nacional.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Oportunidad de las objeciones presidenciales.

Las Cámaras Legislativas consideran que las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 022/99 Senado y No. 06/00 Cámara fueron presentadas en forma extemporánea puesto que, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, el Presidente de la República disponía de 10 días para devolverlo con objeciones, por contener menos de cincuenta artículos.

Informan que el 24 de julio de 2001 el Gobierno recibió el proyecto de ley para la correspondiente sanción presidencial y que sólo hasta el 8 de agosto siguiente lo devolvió con objeciones, de lo cual advierten el incumplimiento del plazo constitucional y la ausencia de validez jurídica del reparo de inconstitucionalidad.

Por su parte, el Procurador General de la Nación manifiesta que la cuestión de extemporaneidad planteada por el Congreso a las objeciones presidenciales no está llamada a prosperar, por cuanto los 10 días que establece el artículo 166 de la Carta Política deben entenderse como hábiles. Por tal razón, las objeciones fueron presentadas dentro del término constitucional.

Con base en los anteriores presupuestos, la Corte Constitucional deberá determinar si las objeciones presidenciales fueron formuladas dentro del plazo fijado por la Carta Política o, si por el contrario, ellas fueron presentadas de manera extemporánea.

En relación con la oportunidad para sancionar los proyectos de ley o devolverlos con objeciones, el artículo 166 de la Constitución Política seDa la que "El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. (...)".

Adicionalmente, esta Corporación considera que los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución corresponden a días hábiles y completos, razón por la cual deberá efectuarse el conteo a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto de ley sea recibido para sanción presidencial.¹

En estas circunstancias, al revisar los antecedentes legislativos se advierte que el proyecto de ley de la referencia consta de 49 artículos, que el Gobierno lo recibió el 24 de julio de 2001 y que lo devolvió con objeciones el 8 de agosto del mismo año, es decir 10 días hábiles después. En consecuencia, la objeción presidencial se surtió dentro del término que establece la Constitución Política.

Una vez resuelto este cuestionamiento se asume el estudio de las objeciones, para lo cual se atenderá esencialmente el orden en que fueron propuestas por el Gobierno Nacional.

2. Objeciones a los artículos 13 y 40

2.1. Contenido de los artículos objetados

ARTICULO 13: COMPETENCIA AMBIENTAL. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1.993.

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

El Gobernador del respectivo Departamento.

El Alcalde del Respectivo Distrito.

Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios.

Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el Distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El ministro del Medio Ambiente o su delegado

El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andreís" - INVEMAR.

El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.

El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el Departamento al cual pertenece el respectivo Distrito.

El Establecimiento Público contará con un director General nombrado por el Alcalde Distrital.

El Concejo Distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la Ley.

ARTICULO 40. Los Concejos Distritales de Cultura, además de las facultades o funciones previstas en la Ley 397 de 1997, harán las veces de Comité para la promoción y fomento a la creación, investigación, y a las actividades artísticas y culturales.

Para la defensa, preservación y recuperación del patrimonio histórico y cultural, se creará un Comité especializado de carácter técnico que actuará como ente asesor de la administración distrital, denominado "Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural", encargado de proponer medidas para la regulación, manejo, administración y control de los bienes que forman parte del mencionado patrimonio. Los Concejos Distritales reglamentarán, en un plazo no inferior a los dos (2) meses a partir de la vigencia de la presente Ley, las funciones y conformación de los Comités Técnicos de Patrimonio Histórico y Cultural.

2.2. Objeciones presidenciales

El Gobierno Nacional considera que los artículos 13 y 40 del proyecto de ley vulneran los artículos 313, 287 y 136 de la Constitución Política, en atención a las siguientes apreciaciones:

El artículo 13 del proyecto obliga a los concejos distritales a crear un establecimiento público para desempeñar las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Además le determina los órganos de dirección y administración. De la misma manera, el artículo 40 del proyecto de ley establece que se creará un comité especializado de carácter técnico que actuará como ente asesor de la administración distrital.

Por ello, con estas disposiciones el Congreso está vulnerando la autonomía de los distritos especiales para determinar su estructura y las funciones de sus dependencias, impidiéndoles ejercer las competencias que la misma Constitución Política les ha atribuido.

Además, las normas objetadas vulneran también el artículo 136 de la Constitución, el cual establece la prohibición al Congreso de la República de inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

2.3. Insistencia de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes

En relación con la objeción a los artículos 13 y 40 del proyecto de ley de la referencia, el Congreso de la República argumenta que la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro del marco señalado en la Carta Política y que la ley sólo puede establecer como límites a la autonomía territorial aquellos que se hallen expresamente contemplados en la Constitución. Con base en ello, concluye que la norma objetada no afecta la autonomía territorial ni significa que el legislador se esté inmiscuyendo en actos de otras esferas.

2.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación considera infundadas las objeciones presidenciales formuladas contra los artículos 13 y 40 del correspondiente proyecto de ley.

Estima que, en aplicación de los actos legislativos de creación de los tres distritos especiales, al Congreso de la República le corresponde establecer el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, sin que dicha facultad fuese delegable en los concejos municipales.

Así, al establecer el artículo 13 objetado que los distritos especiales ejercerán dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuese aplicable al medio ambiente urbano, no hace otra cosa que reiterar lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Y al prescribir que para tal fin los respectivos concejos distritales, a iniciativa del alcalde crearán un establecimiento público que desempeñe las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, y determinar para el efecto los órganos de dirección y su composición, en manera alguna desconoce la autonomía de las entidades territoriales para establecer su estructura administrativa, ni comporta una intromisión del legislativo en las atribuciones propias de otras autoridades, en este caso de los concejos municipales.

Además, el tema ambiental en nuestro Estado de derecho es un asunto que compete regularlo directamente al Congreso de la República, tal como lo prescribe el artículo 150 de la Carta Política. Tampoco puede perderse de vista que en materia ambiental, la Carta Política establece claramente ciertos repartos de competencia, pues su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen

del medio ambiente un asunto de interés nacional. Por lo tanto, la responsabilidad en esta materia radica en el Congreso de la República.

Así mismo, el artículo objetado se encuentra en consonancia con lo dispuesto en los actos de creación de los respectivos distritos, pues no puede perderse de vista que en dichos actos se faculta al legislador para establecer un régimen especial en materia administrativa para estas entidades territoriales, y como la creación de un establecimiento público que atienda los asuntos ambientales en los respectivos distritos es un asunto propio de la estructura administrativa de los mismos, bien puede el Congreso de la República disponer, como lo hace en la norma objetada, que los concejos distritales creen un establecimiento público que atienda los asuntos ambientales, sin que ello comporte vulneración de la autonomía de las entidades territoriales y de la atribución reconocida a los concejos municipales en el artículo 313 numeral 6 de la Carta Política.

En relación con la objeción del artículo 40 del proyecto de ley, el Ministerio Público seDala que este artículo responde a una finalidad de interés general y por lo tanto el legislador puede intervenir en la creación de aquel comité. Igualmente, no puede perderse de vista que en los actos legislativos por medio de los cuales se creó cada uno de los distritos en mención, se autorizó al legislador para seDalar el régimen político y administrativo para cada uno de ellos. Dentro de esta competencia podía válidamente el Congreso de la República disponer la creación del mencionado comité técnico.

2.5. Consideraciones de la Corte Constitucional

El problema jurídico planteado a raíz de la objeción a los artículos 13 y 40 del proyecto de ley es el siguiente: ¿Vulnera o no el principio de autonomía de los distritos especiales la decisión del legislador que disponer la creación de un establecimiento público en ese nivel para cumplir funciones ambientales y establecer la creación del *Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural*, como ente asesor de la administración distrital?

En respuesta de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la determinación o seDalamiento de las categorías de las entidades territoriales pertenece al ámbito constitucional pues expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado. En tal virtud, el artículo 286 de la Constitución Política seDala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos y los municipios.²

En relación con el régimen jurídico de las entidades territoriales, la Constitución Política prevé dos modalidades para establecerlo: de una parte, las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio (Distrito Capital, Arts. 322 a 327; distritos especiales, Art. 328 y A.L. 01/93, y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Art. 310) y, de otra parte, las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario (C.P., arts. 297 a 321).

Por su parte la creación de los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla se llevó a cabo directamente por el constituyente: Actos Legislativos No. 1 de 1987, No. 3 de 1989 y No. 1 de 1993, respectivamente.³

Según lo expuesto, los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla son entidades territoriales y están regulados por un estatuto político, administrativo y fiscal especial, en desarrollo de los Actos Legislativos de creación, por remisión del artículo 328 de la Constitución, y del Acto Legislativo No. 1 de 1993. Hacen parte de este estatuto especial las normas constitucionales sobre entidades territoriales y las que con carácter especial determine el legislador.⁴

Del estatuto especial de los distritos especiales es necesario distinguir entre las funciones de los distritos como entidades territoriales y las funciones de sus autoridades, medidas que en su expedición deberán acatar los postulados constitucionales que rigen la organización política del Estado, en particular el carácter de "Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" (C.P., art. 1_o).⁵

A partir de los anteriores elementos, se estudiarán los fundamentos de las objeciones presidenciales a los artículos 13 y 40 del proyecto de ley de la referencia.

En el artículo 13 el legislador asigna a los distritos especiales las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Para garantizar el cumplimiento de las funciones en la materia, dispuso la creación de un establecimiento público en cada distrito especial por parte del concejo distrital y por iniciativa del alcalde.

Al tomar esta decisión, el legislador no vulnera el principio de autonomía invocado en las objeciones, pues actúa en atención a la potestad consagrada en la Constitución Política para regular la distribución de competencias entre lo nacional y lo territorial, máxime cuando en esta materia no existe reserva de ley orgánica. Además, concuerda con el contenido y finalidad del proyecto de ley por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos especiales, en el cual se da lo que corresponde a los concejos distritales ejercer "las atribuciones que la Constitución Política y las leyes atribuyen a los concejos municipales" (Art. 6_o) y, en este aspecto, el artículo 313 de la Carta Política establece que corresponde a los concejos municipales "... crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta" (NI. 6).

Adicionalmente, la decisión adoptada en el artículo 13 corresponde al ejercicio de la potestad otorgada al legislador por el artículo 328 de la Constitución Política y de los actos legislativos de creación de los distritos especiales.

Por lo anterior, esta Corporación considera que la decisión del Congreso de la República contenida en el artículo 13 del proyecto para que los distritos especiales creen un establecimiento público hace parte del ejercicio de la libertad de configuración legislativa y no constituye vulneración al núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia, el legislador bien puede fijarles a las entidades territoriales la creación de ciertas entidades descentralizadas a fin de atender la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones que tengan a su cargo. Téngase en cuenta, además, que es precisamente el legislador el

competente para establecer el régimen de las entidades descentralizadas en el orden nacional y en el nivel territorial, lo cual se complementa con el precepto constitucional consagrado en el artículo 313 de la Carta Política y según el cual la creación de los establecimientos públicos compete al concejo, a iniciativa del alcalde, norma expresamente garantizada en el artículo objetado.

De otra parte, acerca del artículo 40 objetado, se aprecia que él no crea los consejos distritales de cultura, sino que les asigna ciertas funciones en asuntos artísticos y culturales, en la medida que los consejos distritales de cultura fueron estatuidos por la Ley 397 de 1997 e incorporados por la misma ley al sistema nacional de cultura (arts. 57 y ss). Tampoco crea el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural como lo aduce el Gobierno Nacional. Lo que indica es la creación del Comité y seDala que los concejos distritales reglamentarán lo relacionado con sus funciones y conformación, para lo cual establece que la decisión se tome en un plazo no inferior a dos meses. Por lo anterior, frente al artículo 40 tampoco se aprecia vulneración al principio de la autonomía de los distritos especiales, pues el legislador se limita a seDalar algunas funciones a los consejos distritales de cultura y asignar a las corporaciones públicas distritales la función de reglamentar lo relacionado con las funciones y conformación de los comités técnicos de patrimonio histórico y cultural, sin consagrar un plazo máximo para tal efecto, Tampoco crea, en forma directa, tales comités.

En consideración a lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que es infundada la objeción presidencial contra los artículos 13 y 40 del proyecto de ley de la referencia.

3. Objeciones al artículo 36

3.1. Contenido del artículo objetado

ARTICULO 36. CONSECUENCIAS DE LA DECLARATORIA. Además de los contemplados en la Ley General de la Cultura, la Declaratoria de un bien como parte del patrimonio cultural del Distrito tendrá sobre los mismos los siguientes efectos: (...)

4. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades conforme a dichos planes, tendrán derecho a acceder a los máximos beneficios en materia tributaria y de otro orden establecidos en las leyes y normas que sobre la materia expidan las autoridades distritales. (*)

3.2. Objeciones presidenciales

El Gobierno objeta el artículo 36 numeral 4 del proyecto de ley por considerar que vulnera los artículos 154 y 294 de la Constitución Política.

De una parte, en relación con las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, el artículo 154 de la Constitución determina que dichos proyectos de ley no sólo tengan iniciativa del Gobierno Nacional sino que además su trámite inicie por la Cámara de Representantes, por tratarse de proyectos de ley relativos a tributos. Entonces, cuando el artículo 36 numeral 4 del proyecto de

ley seDala que "tendrán derecho a acceder a los máximos beneficios en materia tributaria y de otro orden establecidos en las leyes y normas que sobre la materia expidan las autoridades distritales", consagra una exención o beneficio tributario para todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades conforme a los planes especiales sobre declaratoria de patrimonio cultural que adopten las autoridades distritales, está vulnerando el artículo 154 por cuanto el proyecto de ley comenzó su trámite por el Senado de la República y no fue de iniciativa del Gobierno Nacional.

De otra parte, el artículo 294 de la Constitución consagra la prohibición para el legislador de conceder exenciones o tratos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Así, el artículo 36 numeral 4 del proyecto desconoce también esta norma constitucional al establecer una exención tributaria en relación con los tributos de todo orden, y en especial de los tributos de propiedad de los distritos especiales.

3.3. Insistencia de las plenarias de Senado y Cámara de Representantes

En relación con la eventual vulneración del artículo 294 de la Constitución, el Congreso de la República insiste en la constitucionalidad del artículo 36 numeral 4 del proyecto, para lo cual expresa que, como lo establece el citado numeral, estos beneficios y derechos de carácter tributario y de otro orden se harán de acuerdo con lo establecido por las normas legales pertinentes y las que expidan las autoridades distritales.

3.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación considera fundada la objeción presidencial al artículo 36 numeral 4 del proyecto por vulnerar los artículos 154 y 294 de la Carta Política.

El Ministerio Público encuentra que lo dispuesto en el artículo 36 numeral 4 objetado contiene una exención tributaria y, como tal, sólo puede ser dictada a iniciativa del Gobierno Nacional y tener origen en la Cámara de Representantes. Considera entonces que el artículo objetado desconoce el artículo 154 de la Carta Política debido a que el proyecto de ley fue presentado por iniciativa de un miembro del Congreso y tuvo su origen en el Senado de la República.

Afirma igualmente que el artículo objetado desconoce la prohibición contenida en el artículo 294 de la Carta Política, toda vez que al disponer que las personas que desarrollen actividades en los bienes declarados como parte del patrimonio cultural del distrito tendrán el derecho a acceder a los máximos beneficios tributarios establecidos en las normas que sobre la materia expidan las autoridades distritales, está invadiendo la competencia funcional de los concejos distritales, llamados a regular los tributos de su respectiva entidad territorial y, por ende, los únicos constitucionalmente competentes para conceder exenciones y tratamiento preferenciales en relación con los mismos.

3.5. Consideraciones de la Corte Constitucional

El problema jurídico planteado a raíz de la objeción al artículo 36 numeral 4 del proyecto está relacionado con las condiciones del proceso legislativo y consiste en determinar si vulnera o no los artículos 154 y 294 de la Carta Política la decisión del Congreso de la República de seDalar que las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades conforme a los planes especiales tendrán derecho a acceder a los máximos beneficios en materia tributaria.

Al respecto, estima esta Corporación que el artículo objetado no consagra las exenciones a que hacen referencia los artículos 154 y 294 de la Constitución Política aunque, si fuera un asunto tributario, como en él se reconoce, será la regulación legislativa y distrital la que establezca los beneficios en materia tributaria. Entonces, sí la restricción impuesta al proceso legislativo por el artículo 154 de la Constitución se refiere a tributos nacionales, el artículo objetado no podría contrariarlo en la medida en que involucraría asuntos distritales y no nacionales.

Así pues, los eventuales efectos tributarios se producirán como consecuencia de la declaratoria del bien como parte del patrimonio cultural del distrito especial, decisión que, como lo dice el artículo objetado, será autónomamente adoptada por las correspondientes autoridades distritales. Además, el artículo objetado reconoce la competencia de las autoridades distritales para emitir la declaratoria de un bien como parte del patrimonio cultural del distrito especial.

Por lo anterior, son igualmente infundadas las objeciones presidenciales por vulneración del artículo 294, pues serán las autoridades distritales las que, en ejercicio de su autonomía, crearán y darán contenido específico a las exenciones y tratamientos preferenciales a favor de estas actividades y decidirán acerca de la declaratoria de bienes como parte del patrimonio cultural.

Téngase en cuenta además que el tema del proyecto de ley que examina la Corte no es otro que la adopción del régimen político, administrativo y fiscal de los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, con el propósito de dotarlos de "las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan" (art. 1_). Es claro entonces que el objeto de regulación en el proyecto no es lo tributario.

Con todo, si se examina el contenido del proyecto puede advertirse que el artículo 35 establece que corresponde a los Concejos Distritales declarar un área o zona del territorio distrital, un bien o conjunto de éstos como parte integrante del patrimonio cultural de dicho Distrito. Y el artículo 36 por su parte seDala en detalle las consecuencias de dicha declaratoria estableciendo que estará sometida a los planes especiales que adopten las autoridades correspondientes. Así se entiende que el numeral 4_ objetado se limita a prescribir que las personas que desarrollen actividades conforme a dichos planes "tendrán derecho a acceder a los máximos beneficios en materia tributaria y de otro orden establecidos en las leyes y normas que sobre la materia expidan las autoridades distritales". Es decir que la norma en cuestión no indica cuáles son los beneficios tributarios, su clase o cuantía, no se

consagran exenciones, no se reconocen los beneficiarios ni se extiende a otros. En suma, no se está en presencia de una decisión fundamental de orden tributario. Por ello la Corte concluye que el numeral 4 del artículo 36 objetado por el Gobierno no vulnera el principio de exclusiva iniciativa del Gobierno en materia de leyes que "decreten" exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales que consagra el artículo 154 constitucional.

En estas circunstancias, se declarará infundada la objeción contra el artículo 36 numeral 4 del proyecto de ley de la referencia.

4. Objeciones al artículo 30, literal A, numeral 4_ y a los artículos 33 y 45

4.1. Contenido de los artículos objetados

ARTICULO 30. CONSECUENCIAS. La declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad o acontecimiento etc., como recurso turístico, producirá sobre éstos los siguientes efectos:

A.- En las franjas o áreas del territorio distrital, bienes o conjunto de bienes declarados recursos turísticos de desarrollo prioritario. A partir de la correspondiente declaratoria:

(...)

4- Las nuevas inversiones turísticas que se realicen en las áreas de los respectivos distritos que sean declarados como zonas o recursos de desarrollo prioritario, gozarán de los beneficios que se otorgan a las Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos, en los términos del artículo 33 de esta ley.

B. En las áreas o franjas del territorio distrital declaradas como zonas de reserva. A partir de la declaratoria en tal sentido: (*)

ARTICULO 33. EXTENSION DEL REGIMEN DE ZONAS FRANCAS. El Gobierno Nacional, mediante reglamentación especial, podrá hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos a áreas del territorio de los distritos, en los siguientes casos:

1.- Para las áreas, terrenos, construcciones que conforman empresas o complejos turísticos, centros culturales o de convenciones, terminales marítimos, férreos, puertos y aeropuertos para carga o pasajeros que demuestren su relación directa con la promoción o facilitación de las actividades turísticas orientadas a la prestación de servicios turísticos para usuarios nacionales y extranjeros.

2.- En las áreas o terrenos donde se desarrollen proyectos de nuevas inversiones turísticas en el territorio de los respectivos distritos que sean declarados como zonas o recursos turísticos de desarrollo prioritario.

3.- En las demás áreas del territorio de los distritos que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Cuando el desarrollo y operación de una Zona Franca Industrial de Servicios Turísticos afecte el desempeño de empresas turísticas establecidas, el Gobierno Nacional podrá extenderles los beneficios de la misma, en los términos que se Dale la respectiva reglamentación.

Igualmente, conforme a la reglamentación respectiva, el Gobierno Nacional podrá extender los beneficios de Zona Franca Transitoria a aquellas áreas o extensiones del territorio distrital en las cuales se desarrollen o realicen ferias, exposiciones o muestras de bienes o servicios estrechamente relacionados con las actividades turísticas, culturales o recreacionales.

ARTICULO 45. PARQUE TECNOLOGICO DEL CARIBE Y ZONA FRANCA DE TELECOMUNICACIONES. Créase el Parque Tecnológico del Caribe como composición institucional y empresarial de Centros de Desarrollo Tecnológicos, Centros de Servicio de apoyo al Desarrollo Productivo, Núcleos de Información, Documentación y Comunicaciones, Empresas Tractoras y relacionadas, incubadoras de base tecnológicas, Centros de Investigación e Innovación y Universidades.

El Parque Tecnológico del Caribe habilitará un área para el establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos, que se regulará bajo el régimen de Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos y la reglamentación especial que se expida para el efecto, que haga uso eficiente de la infraestructura de Cables Submarinos y de fibra Optica Nacional, guardando severa observancia de los criterios de desarrollo sostenible y en armonía con los procesos de ordenamiento territorial y de desarrollo.

El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a seis meses (6) contados a partir de la sanción de la presente ley, expedirá la reglamentación especial de que trata el inciso anterior y las normas especiales que fomenten la vinculación de capitales nacionales y extranjeros y garanticen la constitución de la entidad encargada de la promoción y futura administración del Parque Tecnológico del Caribe y la solución inmobiliaria, así como la reglamentación especial para promover la operación, los requisitos del Usuario Operador de la Zona Franca de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos e informáticos y de los usuarios prestadores de servicios.⁶

4.2. Objeciones presidenciales

El Gobierno Nacional considera que los artículos objetados desconocen el artículo 150, numeral 19, literal b) de la Constitución Política pues en materia de comercio exterior las competencias constitucionales se encuentran divididas entre el Congreso y el Presidente de la República, de tal suerte que corresponde al primero dictar las normas generales y seDalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y las disposiciones concernientes al régimen de aduanas, mientras que corresponde al Ejecutivo regular el comercio exterior de acuerdo con las pautas generales establecidas por el legislador.

En los artículos 30, 33 y 45 del proyecto de ley en estudio, el legislador no está estableciendo criterios o pautas generales a las que el Gobierno deba sujetarse para su reglamentación, sino que, por el contrario, entra a establecer aspectos concretos de la reglamentación de comercio exterior y de aduanas, como lo es la destinación de los beneficiarios del régimen de zonas francas y el establecimiento o creación de una zona franca. Además, estos artículos vulneran el artículo 189 numeral 25 de las Constitución Política al usurpar la competencia del Presidente de la República de regular el comercio exterior y el régimen de aduanas.

4.3. Insistencia de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes

Las Cámaras Legislativas sostienen que los artículos objetados están regulando de manera general lo relacionado con la declaratoria de un bien como recurso turístico, la extensión del régimen de zonas francas y la creación del parque tecnológico del caribe y la zona franca de telecomunicaciones, dejando al Ejecutivo la reglamentación y desarrollo de estas facultades, sin que por ello se entienda que se ha vaciado tal competencia.

4.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General encuentra que las objeciones al artículo 30, literal A, numeral 4, y a los artículos 33 y 45, inciso segundo, son fundadas.

Considera que la Carta Política, al disponer en el artículo 150 numeral 19, literal b) que al Congreso de la República le corresponde dictar las normas generales y seDalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y al preceptuar en el artículo 189 numeral 25 que corresponde al Presidente de la República regular el comercio exterior, claramente delimita el reparto de competencias que en esta materia existe entre los órganos legislativo y ejecutivo del poder público. Así las cosas, es al Gobierno Nacional al que le compete determinar lo relativo a la creación y funcionamiento de las zonas francas.

Entonces, cuando el legislador precisa en los artículos 30-A-4 y 33 objetados los eventos en que el Gobierno Nacional puede hacer extensivos los beneficios de las zonas francas industriales de servicios turísticos, no está dictando pautas generales de comercio exterior sino que le está imponiendo al Jefe del Estado la creación de zonas francas en ciertas áreas de los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, potestad ésta que es exclusiva del Gobierno Nacional. Igual sucede con el artículo 45 objetado, pues con esta disposición el legislador está creando directamente una zona franca, desconociendo con ello el artículo 189 numeral 25 constitucional.

4.5. Consideraciones de la Corte Constitucional

El problema jurídico consiste en determinar si en la aprobación de los artículos 30-A-4, 33 y 45 del proyecto de ley objetado se requería dar cumplimiento a las condiciones establecidas para las leyes generales en los artículos 150, numeral 19, literal b) y 154 de la Constitución Política.

Con tal propósito, se observa que los artículos objetados hacen referencia a los efectos que ocasiona la declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad o acontecimiento, como recurso turístico.

Una de las consecuencias generadas por la declaración como recurso turístico y que corresponde a la materia objetada por el Gobierno, se refiere a los beneficios de las nuevas inversiones turísticas que se realicen en las áreas de los distritos especiales declaradas como zonas o recursos de desarrollo prioritario. Para hacer efectivos los beneficios, el artículo 30 seDala que se hará "en los términos del artículo 33 de esta ley".

Por su parte el artículo 33 asigna a la reglamentación especial del gobierno la opción para extender o no los beneficios a las actividades e inversiones turísticas allí referidas.

Ante estas circunstancias, considera la Corte que en los dos artículos en estudio el Congreso de la República no extiende beneficios de ninguna clase a favor de actividad, entidad u organismo determinado ni afecta el régimen de las zonas francas, sino que seDala que el Gobierno podrá hacer extensivos los beneficios en los casos indicados en la norma correspondiente. Tanto es así que la eventual regulación por parte del Gobierno Nacional no afectaría en absoluto el contenido de la regulación de las zonas francas, la cual no ha sido alterada ni modificada por los artículos objetados. Por ello, la objeción es infundada.

De otro lado, el artículo 45 es objetado por el Gobierno bajo el entendido que corresponde a una materia propia del régimen de comercio exterior, sujeta a regulación por ley general. En relación con este artículo se observa que tiene dos componentes: uno, la creación del Parque Tecnológico del Caribe y la habilitación, dentro del parque, de un área para el establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos; y dos, el plazo de 6 meses para que el Gobierno Nacional expida la correspondiente reglamentación. Este segundo aspecto fue objetado con un fundamento constitucional diferente, razón por la cual se estudiará en el siguiente apartado. Entonces procede ahora el estudio de las objeciones por vulneración de los artículos 150, numeral 19, literal b) y el artículo 154 de la Constitución.

Así, el artículo 45 crea el Parque Tecnológico del Caribe como composición institucional y empresarial y seDala que el parque habilitará un área para el establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos, "que se regulará bajo el régimen de Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos y la reglamentación especial que se expida para el efecto".

Por lo tanto, la extensión de "los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos" a las actividades y bienes allí seDalados no pertenece, por el solo hecho de mencionar a las Zonas Francas, a un asunto de comercio exterior pues lo que se extiende no es la naturaleza y actividades de la Zona Franca sino los beneficios que ella obtiene.

Además, se aprecia que el Congreso no crea en el artículo 45 una zona franca, como se expresa en las objeciones, sino que extiende los beneficios compatibles del régimen de zonas francas e industriales de servicios turísticos al área que el Parque Tecnológico del Caribe habilite para el establecimiento de la Zona Franca, la cual se regulará bajo el régimen especial que se expida para el efecto. Nótese que el Congreso no crea una zona franca ni modifica el régimen al que están sujetas, en cuanto será la reglamentación especial, expedida de acuerdo con los postulados constitucionales y legales del caso, la que se encargue del establecimiento de la anunciada Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos. Esto es así en cuanto la reglamentación de las zonas francas se encuentra en disposiciones que no son afectadas por el artículo 45 objetado. Por ello, la reglamentación especial que se expida para el efecto no debe invadir la órbita de la regulación de las zonas francas. En consecuencia, se declarará infundada la objeción contra el artículo 45 del proyecto de ley de la referencia.

5. Objeciones al artículo 45

5.1. Contenido de la norma objetada

ARTICULO 45. TECNOLOGICO DEL CARIBE Y ZONA FRANCA DE TELECOMUNICACIONES. Créase el Parque Tecnológico del Caribe (...)

El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a seis meses (6) contados a partir de la sanción de la presente ley, expedirá la reglamentación especial de que trata el inciso anterior y las normas especiales que fomenten la vinculación de capitales nacionales y extranjeros y garanticen la constitución de la entidad encargada de la promoción y futura administración del Parque Tecnológico del Caribe y la solución inmobiliaria, así como la reglamentación especial para promover la operación, los requisitos del Usuario Operador de la Zona Franca de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos e informáticos y de los usuarios prestadores de servicios.

5.2. Objeciones presidenciales

El Gobierno Nacional encuentra que el inciso tercero del artículo 45 del proyecto de ley vulnera el numeral 11 del artículo 89 de la Carta Política al establecer en el inciso tercero del artículo 45 un plazo de 6 meses al Gobierno Nacional para que reglamente lo relacionado con la Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos, siendo ésta una potestad permanente, que no puede ser delimitada en el tiempo por el legislador.

5.3. Insistencia de las plenarias de Senado y Cámara de Representantes

El Congreso considera que la facultad otorgada al Gobierno en la norma objetada es de regulación y reglamentación de carácter legal porque está ampliando la ley de comercio exterior; por lo tanto, no es una simple reglamentación de una norma existente y el legislativo sí puede limitar en el tiempo, como lo establece el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

5.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación considera infundada la objeción al inciso tercero del artículo 45 porque no desconoce la potestad reglamentaria de que trata el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.

Afirma que el asunto de si el legislador puede o no seDalar un término específico al Presidente de la República para reglamentar una ley específica, ya fue dilucidado por la Corte Constitucional en la sentencia C-805 de 2001, en la que se sostuvo que el legislador válidamente puede establecer límites temporales a facultad reglamentaria del Jefe del Estado con el objeto de imponerle a éste el deber de reglamentar la ley dentro de un determinado plazo; pero ello no impide que el Presidente de la República expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para ejercer la potestad reglamentaria una vez vencido el plazo establecido por el legislador.

5.5. Consideraciones de la Corte Constitucional.

Según lo expuesto, deberá la Corte establecer la naturaleza del inciso objetado y, en caso de precisar que se refiere a la potestad reglamentaria, determinar la constitucionalidad del plazo fijado por la ley para que el Gobierno expida el reglamento.

Así, al analizar el inciso objetado se aprecia que la naturaleza jurídica de la reglamentación especial que expida el Gobierno Nacional corresponde al ejercicio de la potestad consagrada en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, pues el texto objetado no permite regular ni ampliar leyes de comercio exterior, como lo expresa el Congreso en su insistencia. El sujeto de la disposición es el Parque Tecnológico del Caribe y el objeto de reglamentación se refiere sólo al área geográfica que se habilite para el futuro establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos, la cual "se regulará bajo el régimen de Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos y la reglamentación especial que se expida para el efecto".

En esas circunstancias, el ejercicio de la potestad reglamentaria a que alude el inciso objetado está condicionado a que previamente se adelanten estas tres acciones: una, la habilitación de la mencionada área geográfica dentro del Parque Tecnológico del Caribe; dos, disponer del régimen jurídico de la Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos, y tres, el establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos, que se regulará bajo el régimen de zonas francas a que se alude en la condición precedente. Por ello, se concluye que el plazo fijado se refiere a un asunto propio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional.

Además de lo expuesto, esta Corporación tiene establecido, en relación con el carácter vinculante de los límites temporales impuestos por el legislador al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que ellos no alteran ni despojan al Gobierno de la función asignada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, pues se orientan a lograr la efectividad de la legislación y no se traducen en la inconstitucionalidad ni en la ilegalidad del reglamento cuando sea

expedido con posterioridad al término dado por el Congreso. Al respecto, en la sentencia C-805 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, dijo:

La potestad, como atribución constitucional del Presidente de la República, puede ejercerse por éste en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna. Ello no quiere decir, sin embargo, que el legislador no pueda, para lograr la efectividad de una ley, disponer que el Gobierno deba reglamentarla dentro de un tiempo determinado. Tal mandato del legislador no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo. Entiende ahora la Corte que no es contrario a la Constitución que la ley se Dale un término dentro del cual el Presidente deba expedir un determinado reglamento. Esta posibilidad es congruente con una serie de disposiciones y principios constitucionales, en particular con aquellos que se orientan a lograr la efectividad de la legislación, en cuanto que establecen para el Presidente de la República el deber de velar por el estricto cumplimiento de la ley, así como el de ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes. Así mismo, el artículo 2 de la Carta establece para las autoridades del Estado el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el artículo 87 habilita a toda persona para acudir ante cualquier autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley.

De acuerdo con lo expuesto, se considera infundada la objeción presidencial contra el inciso tercero del artículo 45 del proyecto de ley de la referencia.

6. Objeciones a los artículos 13, 14, 18, 19, 26, 32, 36-2 y 47.

6.1. Contenido de las normas objetadas

ARTICULO 13. COMPETENCIA AMBIENTAL. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

El Gobernador del respectivo Departamento.

El Alcalde del Respectivo Distrito.

Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios.

Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el Distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El ministro del Medio Ambiente o su delegado

El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andreis" - INVEMAR.

El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.

El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el Departamento al cual pertenece el respectivo Distrito.

El Establecimiento Público contará con un director General nombrado por el Alcalde Distrital.

El Concejo Distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la Ley.

ARTICULO 14. PROYECTOS EN ZONAS DE PARQUES. En las áreas de Parques Nacionales Naturales ubicadas en jurisdicción de los distritos podrán desarrollarse, además de las previstas en la normatividad ambiental vigente, actividades ecoturísticas que garanticen la conservación ecológica, prevengan el deterioro ambiental, protejan el ecosistema y se mantenga la biodiversidad e integridad del ambiente, de acuerdo con la capacidad de carga de los ecosistemas.

Estos proyectos contendrán planes especiales para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que se garantice su desarrollo sostenible.

ARTICULO 18. PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO TURISTICO. De conformidad con lo previsto en los planes sectoriales que formen parte del plan nacional de desarrollo, el gobierno de cada distrito en coordinación con el Ministerio de Desarrollo formulará el respectivo proyecto de plan sectorial de desarrollo del turismo que será puesto a consideración del Concejo Distrital para su aprobación e incorporación al plan general de desarrollo distrital que a éste corresponda adoptar; una vez aprobados, tales planes tendrán vigencia durante el período para el cual hubiese sido elegido el Gobierno Distrital. Todo lo cual se hará de conformidad con las directrices de la política nacional trazadas para el sector.

ARTICULO 19. PARTICIPACION DE LOS DISTRITOS EN LA ELABORACION DE LOS PLANES SECTORIALES DE TURISMO. A los Distritos corresponde participar

en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo a nivel nacional y elaborar su propio Plan Sectorial e igualmente diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten a nivel nacional e internacional. Para tales fines y en coordinación con los Ministerios de Desarrollo, Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, las autoridades distritales podrán celebrar convenios de fomento y desarrollo de turismo con entidades o empresas de carácter internacional.

PARAGRAFO. La Administración Distrital debe constituir comités integrados por expertos en el tema o representantes de las entidades, empresas u organizaciones especializadas o relacionadas con las actividades turísticas, recreacionales o culturales, a los que se someterán los planes y programas de desarrollo turístico que se pretenda adoptar, para su evaluación y estudio correspondientes. Los puntos de vista o los reparos que éstos formulen acerca de dichos planes, serán tenidos en cuenta por las autoridades competentes cuando tales propuestas u objeciones contribuyan a mejorar el contenido de los mismos. En todo caso, la DIMAR hará parte del comité.

ARTICULO 26. COMITÉ DE LAS ZONAS COSTERAS DE SANTA MARTA, BARRANQUILLA Y CARTAGENA. Crease el comité para el manejo de las Zonas costeras de los Distritos a los que se refiere la presente Ley como un organismo encargado de determinar la vocación de las zonas costeras de tales distritos, en los términos previstos en el reglamento que, para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El comité estará integrado por:

1. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
2. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
3. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
4. El Ministro de Transporte o su delegado.
5. El Director General Marítimo o su delegado.
6. Los Personeros de los Distritos a los que se refiere la presente Ley.
7. Los Alcaldes de los Distritos a los que se refiere la presente Ley.

PARAGRAFO. Cuando la declaratoria referida en el artículo 25 de la presente ley, recaiga sobre las zonas costeras, se requerirá el concepto favorable obligatorio del comité que se crea mediante este artículo.

ARTICULO 32. REGISTRO. *El Ministerio de Desarrollo suministrará y mantendrá actualizado a los Distritos, de manera sistematizada, el Registro Nacional de Turismo. En él se podrá consultar de manera especial lo correspondiente a empresas que prestan sus servicios en el respectivo Distrito.*

ARTICULO 36. CONSECUENCIAS DE LA DECLARATORIA. Además de los contemplados en la Ley General de la Cultura, la Declaratoria de un bien como parte del patrimonio cultural del distrito tendrá sobre los mismos los siguientes efectos: (...)

2. Ningún bien considerado parte del Patrimonio cultural del respectivo distrito podrá ser demolido, destruido, parcelado o removido sin la previa aprobación y autorización de las autoridades respectivas y con sujeción a las condiciones que para su conservación y protección se establezcan. Las autoridades distritales podrán autorizar su exportación temporal para fines de exhibición, estudios científicos, actividades afines u otras que permitan el autosostenimiento, siempre que garanticen su conservación como patrimonio cultural.

ARTICULO 47. SEDE ALTERNA. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cumplirá el papel de sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, exclusivamente para los efectos protocolarios y para la recepción de delegaciones e invitados especiales del exterior.

Para los fines previstos en esta norma, el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, las cuales tendrán el deber de brindar a aquellas toda la cooperación a su alcance.

PARAGRAFO. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, instituciones de educación superior, gremios, asociaciones y sindicatos de los Distritos, organizará y pondrá en funcionamiento un centro de estudios internacionales para el área del Caribe, cuya sede principal será la ciudad de Cartagena. Sin embargo algunos de sus programas podrán desarrollarse en la ciudad de Santa Marta donde podrán funcionar también algunas de sus dependencias.

6.2. Objeciones presidenciales

La Presidencia de la República estima que los artículos mencionados desconocen el artículo 154 de la Constitución, el cual establece que son de iniciativa privativa del Gobierno, entre otras, las leyes que determinen la estructura de la administración nacional.

Así las cosas, cuando los artículos 13, 14, 18, 19, 26, 32, 36-2, y 47 del proyecto de ley en estudio, incluyen, modifican o suprimen funciones a los Ministerios del Medio Ambiente, Comercio Exterior, Desarrollo Económico, Cultura y Relaciones Exteriores, están vulnerando el artículo 154 de la Carta pues no contaron con la iniciativa del Ejecutivo para su trámite.

El artículo 26 del proyecto de ley, al crear un Comité para el manejo de las zonas costeras de los Distritos, conformado entre otros por los ministerios de Defensa Nacional, Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Transporte, vulnera el artículo 154 de la Constitución pues está creando un organismo que cambia la estructura de la Administración Nacional y no tuvo iniciativa gubernamental.

6.3. Insistencia de las plenarias de Senado y Cámara de Representantes

En relación con la objeción presidencial contra los artículos 13, 14, 18, 19, 26, 32 y 36 del proyecto de ley, el Congreso de la República encuentra que lo objetado no

alcanza a significar una modificación de la estructura de la administración nacional en los términos prescritos en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución. Por lo anterior, no se requería de iniciativa gubernamental, como quiera que no se trata de la creación de un establecimiento público, de un ministerio ni de un departamento administrativo, que son los únicos organismos que constitucionalmente requieren de dicha iniciativa para su creación.

6.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación estima que son improcedentes las objeciones presidenciales formuladas contra los artículos en mención.

En cuanto a la objeción al artículo 26 por trasgresión del artículo 154 constitucional estima que con la creación de un comité para el manejo de las zonas costeras de los distritos especiales, no se configura la modificación de la estructura administrativa. Tal decisión hace parte de la competencia que los actos legislativos que dispusieron la creación de los respectivos distritos otorgaron al legislador, quien podrá determinar la estructura administrativa de cada uno de éstos. La creación del comité en cuestión era una consecuencia obvia de su regulación, como su naturaleza mixta, por cuanto el manejo costero es un asunto que importa tanto a la nación como a los distritos costeros.

Por otra parte, es claro que ni la estructura ni la organización de los ministerios respectivos sufren transformación o modificación alguna. Por el contrario, la participación de dichos ministerios es consecuencia lógica de las funciones que a ellos les está asignada por las normas que rigen su organización.

Por lo anterior, el Procurador considera que por no tratarse de aquellos casos contemplados por el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, no se requería la iniciativa gubernamental alegada por el Presidente de la República.

Con respecto a los artículos 13, 14, 18, 19, 32, 36-2 y 47 objetados, el Ministerio Público considera que tampoco existe modificación de la estructura de la administración, y por lo tanto no se requería de iniciativa gubernamental.

Primero, porque los artículos 14 y 36-2 objetados no involucran en sus disposiciones a ministerio alguno, y segundo, porque en los artículos 13, 18, 19, 32 y 47 cuestionados tampoco se evidencia modificación de la estructura de los ministerios ni de sus funciones; el legislador simplemente les otorgó participación en el desarrollo político, administrativo, cultural, social y ecológico de los distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

6.5. Consideraciones de la Corte Constitucional

El problema jurídico consiste en establecer si la asignación de funciones a los ministerios y ministros pertenece o no al ámbito de la determinación de la estructura administrativa del nivel nacional a que hace referencia el artículo 150 numeral 7 de la Constitución o si, por el contrario, hace parte de decisiones del legislador, no vinculadas con este precepto constitucional.

En este aspecto es preciso distinguir las funciones de las entidades y organismos administrativos de las atribuciones de sus autoridades, lo cual se traduce, entre otros aspectos, en la determinación de la autoridad competente para asignarlas. Así, mientras la asignación de funciones a las entidades y organismos públicos le compete a la ley, la asignación de funciones a las autoridades de las entidades y organismos públicos se lleva a cabo por la ley y por la autoridad ejecutiva.⁷ Cuando es el legislador el que efectúa la asignación de funciones a unos y otros, atiende reglas diferentes en relación con la iniciativa para la presentación del correspondiente proyecto de ley. De un lado, existe reserva de iniciativa exclusiva a favor del Gobierno Nacional en los eventos en que se presente modificación de la estructura de la administración nacional, circunstancia que, de otro lado, no se exige cuando se trata de la asignación legislativa de funciones a las autoridades de las entidades y organismos del orden nacional.

De acuerdo con lo expuesto, las leyes que asignen funciones a los ministros no pertenecen al campo de la "determinación de la estructura de la administración nacional" (C.P., art. 150-7), aunque naturalmente están relacionadas estrechamente con ella; por lo tanto, la presentación de este tipo de proyectos de ley no exige la iniciativa exclusiva a cargo del Gobierno Nacional. Por ello se declarará infundada la objeción presidencial frente a los artículos que asignan funciones a ministros del despacho.

Adicionalmente, no toda asignación de funciones a los ministerios trasciende el ámbito propio de la estructura de la administración nacional pues bien puede tratarse de funciones directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno Nacional. De esta manera, al revisar el contenido de los artículos objetados se observa que las funciones asignadas a los ministerios corresponden a asuntos propios del respectivo organismo y, por lo tanto, no alteran la estructura de la administración nacional.

Por lo expuesto, se considera infundada la objeción contra los artículos 13, 14, 18, 19, 26, 32, 36-2 y 47 del proyecto de ley de la referencia.

7. Objeciones al artículo 9_

7.1. Contenido de la norma objetada

ARTICULO 9. ATRIBUCIONES PRINCIPALES. Además de las funciones que por ley o Acuerdo Distrital le puedan ser asignadas, al Alcalde de los Distritos de que trata esta ley, corresponde ejercer las siguientes atribuciones, dentro de la jurisdicción de su Distrito.

1. Orientar la acción administrativa de los gobiernos distritales hacia el desarrollo industrial, portuario y/o turístico del Distrito, considerados como factores determinantes para impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población del respectivo distrito.

La ejecución de estas políticas deberá coordinarse entre los funcionarios de las entidades distritales y los de las instituciones nacionales que estén localizadas en jurisdicción del Distrito, sean éstas públicas o privadas, procurando en tales casos la participación de la comunidad.

2. Presentar proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el Distrito, en las áreas del turismo, la industria, la actividad portuaria, el transporte multimodal, las telecomunicaciones y la educación.

3. Coordinar, vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción, encaminadas a la recuperación de bienes y tesoros pertenecientes al patrimonio de la Nación ubicadas en jurisdicción de uno u otro distrito.

Un porcentaje de los recursos que se obtengan en desarrollo de las actividades mencionadas, corresponderá al Distrito en cuyo territorio fueran encontrados aquellos. Los ingresos así percibidos, se destinarán a financiar los planes y programas de inversión pública para la promoción y fomento de actividades turísticas, recreacionales o culturales o para la protección del patrimonio arquitectónico, histórico o cultural del respectivo distrito.

7.2. Objeciones presidenciales

El artículo 154 de la Constitución determina que necesitan de iniciativa del Gobierno Nacional las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas. Esta norma constitucional igualmente resulta vulnerada por el último inciso del artículo 9_ del proyecto en estudio, al hacer una transferencia de las rentas de la Nación sin contar el proyecto con la iniciativa del Gobierno Nacional.

7.3. Insistencia de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes

La Corte Constitucional deja constancia que el Congreso de la República no se manifestó en su oportunidad sobre las objeciones formuladas contra el artículo 9_ del proyecto de ley.

7.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público considera que este artículo no desconoce el artículo 154 de la Constitución. El artículo objetado, en su numeral 3_, atribuye a los alcaldes distritales la coordinación, vigilancia y control de las actividades que dentro de su jurisdicción se desarrollen, encaminadas a la recuperación de bienes y tesoros pertenecientes al patrimonio de la nación, pero de ninguna manera dicho precepto ordena la transferencia de renta alguna.

7.5. Consideraciones de la Corte Constitucional

Esta Corporación estima que el presupuesto procesal que otorga competencia a la Corte Constitucional para "decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los

proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales" (C.P., art. 241-8) lo constituye la insistencia de las Cámaras frente a las objeciones. Esta apreciación se basa en el artículo 167 de la Carta Política, el cual seDala que "El presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara. Exceptúase el caso en el que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad".

En el presente caso, el Congreso no se pronunció frente a la objeción presidencial formulada contra el último inciso del artículo 9_ del proyecto de ley de la referencia. En consecuencia, en aplicación del artículo 167 de la Constitución Política, la Corte Constitucional no dispone de competencia para emitir pronunciamiento de fondo sobre la materia, razón por la cual procede la inhibición.

8. Objeciones al artículo 48

8.1. Contenido del artículo objetado

ARTICULO 48. SEDE ALTERNA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA. El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta tendrá el carácter de sede alterna del Congreso de la República, especialmente para efectos protocolarios y el desarrollo de sus relaciones con los parlamentarios de otras naciones, especialmente las Bolivarianas, y con los demás organismos Internacionales.

Las Cámaras Legislativas, el Congreso Pleno y sus Comisiones Constitucionales Permanentes o las Comisiones legales podrán sesionar válidamente en la jurisdicción del Distrito de Santa Marta.

Para el funcionamiento de las dependencias del Congreso en la sede Alterna del Distrito Especial Turístico, Histórico y Cultural de Santa Marta, se utilizarán las instalaciones de la Quinta de San Pedro Alejandrino, monumento nacional que tendrá el carácter de patrimonio histórico y cultural de la República de Colombia.

Así mismo se promoverá la celebración de convenios y tratados internacionales para organizar un centro de convenciones, un museo y una biblioteca que funcionarán en la Quinta de San Pedro Alejandrino, que recoja e integre bienes, memorias, elementos, documentos y demás objetos y obras que forman parte del patrimonio histórico y cultural de los países bolivarianos e hispanoamericanos.

Para ello se procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de los mismos asuntos y organizará, en asocio con instituciones de educación superior, asociaciones cívicas y gremiales, entidades públicas, en centro de estudios internacionales para el área del Caribe.

8.2. Objeciones presidenciales

El Gobierno encuentra que el artículo 48 del proyecto de ley desconoce lo establecido en el artículo 140 de la Constitución Política.

De conformidad con esta disposición constitucional el Congreso de la República solamente tiene una sede, que es la Capital de la República, a menos que por acuerdo de ambas cámaras decidan establecer una sede distinta o que por razones de orden público decida el Presidente del Congreso que se reúnan en otro lugar distinto a la sede. La Constitución en ninguna parte autoriza al Congreso para establecer sedes alternas, como se pretende en el artículo 48 del proyecto de ley en cuestión.

8.3. Insistencia de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes

El Congreso considera que lo establecido por el artículo 48 es consecuente con lo prescrito en el artículo 140 de la Constitución. Además, en ninguna parte de la Constitución se señala que el Congreso de la República no podrá tener varias sedes o que no pueda salir de la Capital de la República.

8.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público considera infundadas las objeciones contra el artículo 48 del proyecto de ley. Encuentra que la fijación de una sede alterna para el Congreso de la República en nada afecta el artículo 140 de la Carta Política, toda vez que el Constituyente autorizó a las Cámaras para trasladar la sede del Congreso a otro lugar, es decir, dejó en manos del legislador la fijación de otra sede para el Congreso distinta de la capital, autorización que el Congreso hizo efectiva en la norma objetada al señalar como sede alterna al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

El hecho que tanto el artículo 140 constitucional como el artículo 33 de la Ley 5ª de 1992, determinen la existencia de una sede para el Congreso, no significa que le esté vedado al legislador fijar otra sede, la que de hecho puede alternar con la fijada constitucionalmente. Es obvio que si las Cámaras pueden trasladar la sede de funcionamiento del Congreso, nada obsta para que señalen una sede alterna.

8.5. Consideraciones de la Corte Constitucional

En este acápite deberá la Corte determinar si la creación legislativa de una sede alterna del Congreso de la República en el Distrito Especial de Santa Marta vulnera o no lo preceptuado en el artículo 140 de la Constitución Política.

Al respecto, el artículo 140 de la Constitución Política establece tres reglas de derecho: 1ª) la sede del Congreso es la capital de la República;⁸ 2ª) las cámaras por acuerdo entre ellas pueden trasladar la sede a otro lugar, y 3ª) las cámaras podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado en caso de perturbación del orden público.⁹

Se aprecia que, según la Constitución Política, el Congreso de la República tiene su sede en la capital de la República pero podrá trasladarla a otro lugar por acuerdo entre sus Cámaras. Es decir, el Congreso tendrá una sola sede, que bien puede estar en la capital de la República o en el lugar que acuerden las cámaras legislativas, lo cual es diferente a entender que pueda existir más de una sede institucional.

Lo anterior excluye la posibilidad de organizar sedes alternas o paralelas permanentes del Congreso de la República en lugares diferentes a la capital de la República o a aquél que de común acuerdo hayan fijado las cámaras. Ahora bien, ello no impide que las comisiones constitucionales y legales puedan eventualmente sesionar o celebrar audiencias en casos específicos y en lugar distinto al de la sede del Congreso. Igualmente que se puedan realizar actos protocolarios en otros lugares, como lo seDala el artículo 47 del proyecto de ley objetado, pero para ello no es necesario contar con sede paralela permanente, pues la presencia del legislador fuera de su sede institucional no puede hacerse con preferencia a un único lugar del territorio nacional.

Además, el artículo objetado no sólo prevé la sede alterna permanente para actos protocolarios sino, como lo establece el inciso segundo, para que las plenarias y comisiones puedan sesionar válidamente en la jurisdicción del Distrito Especial de Santa Marta. Sin embargo, como lo prescribe la Constitución, para sesionar o celebrar audiencias fuera de la sede del Congreso, no se puede privilegiar, en forma previa y permanente, a un solo lugar.

Para controvertir las anteriores apreciaciones podría indicarse que la Constitución no prohíbe en ninguna de sus normas que el Congreso de la República organice sedes alternas para su funcionamiento y que las sedes alternas no implican que la sede principal no permanezca en la capital de la República. A lo anterior habría que responder que la disposición contenida en el artículo 140 de la Constitución contiene en sí mismo la prohibición de establecer más de una sede para el Congreso de la República, de manera independiente a la denominación que a ellas se les quiera asignar; además, la sede del Congreso no necesariamente deberá estar en la Capital de la República pues la Constitución prevé los espacios y las condiciones para que la Cámaras decidan trasladar la sede a otro lugar. De aquella descripción normativa no podrá deducirse que al no estar prohibidas las sedes alternas en consecuencia están permitidas, porque este razonamiento sería más predicable de los particulares que de las instituciones, tal como lo consagra el artículo 6_ de la Constitución Política. Por lo tanto, este tipo de decisiones no forma parte de la libertad de configuración legislativa.

Además, si, como lo enseDa el Diccionario de la Lengua EspaDola, trasladar significa "llevar o cambiar a una persona o cosa de un lugar a otro", el traslado a que hace referencia el artículo 140 de la Constitución se entenderá como el cambio de la actual sede del Congreso para fijarla en otro lugar. Pero dicho traslado no implica solamente el desplazamiento físico de los miembros de la Corporación, sino el cambio geográfico de la sede institucional.

De otro lado, la evolución constitucional ilustra acerca de la existencia de una sede institucional para el Congreso de la República.¹⁰

Asimismo, en nuestra historia constitucional y en el derecho comparado se ha previsto la facultad de los congresos y parlamentos para sesionar en lugares diferentes, cuya finalidad es la de mantener su independencia y asegurar su funcionamiento aún frente a situaciones de crisis.¹¹ Sin embargo, esta eventualidad

no se traduce en la existencia de sedes fijas y permanentes que funcionen en forma paralela a la sede institucional del legislativo.

Finalmente, existen tres fundamentos adicionales que ilustran sobre la existencia constitucional de una sede institucional única del Congreso de la República: 1) No hubo discusión ni propuesta alguna al interior de la Asamblea Nacional Constituyente acerca de la posibilidad de crear sedes alternas del Congreso de la República;¹² 2) El artículo 140 de la Constitución Política no se refiere a la Capital de la República como la sede principal o la sede central del Congreso, de manera que permitiera la creación de sedes alternas, satélites o paralelas de la Corporación, y 3) El artículo 150 numeral 6 garantiza la permanencia de la actual residencia de los altos poderes públicos a menos que se presenten circunstancias extraordinarias o motivos de conveniencia pública que justifiquen su cambio a otro lugar.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se declarará fundada la objeción contra el artículo 48 del proyecto de ley de la referencia, en lo que hace mención a la sede alterna del Congreso de la República, pues los dos incisos finales del artículo 48 no fueron objetados y no vulneran el artículo 140 de la Constitución Política.

9. Objeciones al artículo 8_

9.1. Contenido del artículo objetado

ARTICULO 8. MOCION DE OBSERVACIONES Y DE CENSURA. En ejercicio de sus poderes de control político, los concejos Distritales podrán formular mociones de observaciones respecto de los actos de los Secretarios, Directores de Departamento Administrativo y Gerentes o Directores de Entidades Descentralizadas del orden exclusivamente Distrital, en aquellos eventos en que luego de examinadas las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario se encuentra que, a juicio de la Corporación, éstas no satisfacen los fines de la función pública en general y en especial los intereses del distrito como tal o de su comunidad.

Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la Moción de Observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado, deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la Plenaria del Concejo Distrital en sesión que se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate. Para ser aprobada la Moción de Observaciones se exige el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros. Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria.

Cuando pasado tres meses de la Moción de Observaciones, por motivos diferentes a los que la originaron, se hiciera al mismo funcionario nuevo cuestionamiento, a través del mismo trámite anterior, podrá el Concejo proponer Moción de Censura, que en caso de ser aprobada, implica la desvinculación inmediata del funcionario del respectivo cargo.

9.2. Objeciones presidenciales

El Gobierno Nacional objeta el artículo 8_ del proyecto de ley por considerar que vulnera los artículos 312 y 314 de la Carta Política.

En estos artículos la Constitución establece que los municipios tendrán una corporación administrativa, elegida popularmente y denominada concejo municipal, y un alcalde que será el jefe de la administración municipal. A cada autoridad corresponde el ejercicio de determinado tipo de funciones.

También existe una división de los poderes a nivel local, de la misma manera como ocurre a nivel nacional, la cual debe ser respetada por todos los órganos de la administración municipal. Luego, la distribución específica de funciones llevada a cabo por el constituyente impide a la asamblea departamental y a los concejos municipales y distritales inmiscuirse en la órbita de los demás órganos territoriales.

En tales circunstancias, el control político del concejo no puede ir más allá de formular un reproche público a los actos de la administración local, pero dicho control no es igual al que puede ejercer el Congreso de la República sobre el Gobierno Nacional.

Por lo tanto, la moción de censura y la moción de observaciones que se le atribuyen a los concejos distritales a través del proyecto de ley, va más allá de las atribuciones constitucionales que se le permiten a estas autoridades. En consecuencia, no puede el legislador darle competencias al concejo distrital para ordenarle a los funcionarios de la administración local revocar sus actos, pues esto invadiría su órbita de competencia.

9.3. Insistencia de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes

A partir de la exposición de las características de la autonomía de las entidades territoriales, el Congreso concluye que lo objetado por el Gobierno Nacional no constituye violación de normas superiores y por lo tanto se presume que lo realizado por el legislador se ajusta al artículo 328 de la Constitución.

9.4. Intervención ciudadana

El ciudadano José Ernesto Rey Cantor actúa oportunamente para impugnar la constitucionalidad del numeral 3 del artículo 6_ y el artículo 8_ parcial del proyecto de ley objetado.¹³

Considera que el artículo 8_ es inconstitucional pues las funciones de control político y administrativo tienen un alcance limitado, lo cual no le permite a los concejos distritales "constreDir" a los funcionarios distritales para que revoquen los actos administrativos ni los faculta para desvincularlos del cargo; de lo contrario, se violaría el principio de separación de poderes y los derechos al trabajo y al debido proceso administrativo.

9.5. Concepto del Procurador General de la Nación

Para el Ministerio Público es constitucional la figura de la moción de observaciones atribuida a los concejos distritales por los incisos 1_ y 2_ del artículo 8_ objetado, salvo en el aparte que hace referencia a la revocatoria de los actos administrativos.

Considera que la moción de observaciones es una figura perfectamente compatible con las labores de control que la Carta confiere a las corporaciones administrativas en el plano local.

Si bien se tiene que la Constitución no atribuye directamente a los concejos la facultad de citar a los funcionarios locales, presentarles cuestionarios y debatir sus actuaciones a fin de formularles, eventualmente, una moción de observaciones sobre el ejercicio de sus funciones, también es cierto que las competencias de los concejos no son exclusivamente aquellas que la Carta expresamente les otorga, pues la ley puede asignarle nuevas funciones, siempre y cuando éstas sean compatibles con la naturaleza de estas corporaciones administrativas, tal y como sucede en este caso.

Igualmente, el Ministerio Público considera que como consecuencia del control político que se reconoce a los concejos municipales, no es propio que se pueda ordenar la revocatoria directa de los actos administrativos dictados por el funcionario distrital a quien se formuló la correspondiente moción de observación.

Por ello, con respecto a la moción de censura consagrada en el inciso 3_, el Ministerio Público considera que en razón de la naturaleza constitucional de la figura, radicada exclusivamente en cabeza del Congreso de la República y concebida para que éste realice control político sobre el gobierno, específicamente sobre los ministros del despacho, la misma no es procedente frente a los funcionarios de la administración distrital, razón por la que el Procurador solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del inciso 3_ del artículo 8_ del proyecto de ley analizado.

9.6. Consideraciones de la Corte Constitucional

Corresponde a la Corte determinar si la regulación de la moción de observaciones, de la revocatoria de las decisiones de funcionarios distritales y de la moción de censura en el artículo 8_ del proyecto de ley de la referencia vulnera o no los artículos 312 y 314 de la Constitución Política. Para tales efectos se hará referencia tanto a la naturaleza del control político del concejo sobre la administración, como a los alcances de las figuras de la moción de observaciones y de la moción de censura.

De un lado, el control político como modalidad de control interórganos tiene como presupuesto fundamental buscar el equilibrio de poderes, requisito necesario en los regímenes democráticos como el colombiano.

Por mandato del Constituyente el control político sobre la administración es una atribución propia del Congreso de la República (Artículo 114 y 138 C.P.), no establecida, en principio, para otros organismos. Luego, las funciones que tienen las corporaciones administrativas de elección popular (asambleas departamentales, concejos municipales y distritales) en materia de control político respecto de los

funcionarios de la administración seccional o local, difieren en su alcance respecto del que ejerce el Legislativo sobre el Gobierno Nacional.

Sobre este particular la Corte ha resaltado el carácter administrativo de las corporaciones públicas del nivel territorial y la naturaleza del control político que les asiste. Así por ejemplo, en la sentencia C-405 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se seDoló:

5- Las asambleas departamentales y los concejos municipales, a pesar de ser órganos de representación plural y de elección directa por la ciudadanía, no son en estricto rigor organismos políticos, en el mismo sentido que lo es el Congreso de la República. Estas instituciones son, como lo seDala claramente la Constitución, corporaciones administrativas (CP arts 299 y 312), lo cual armoniza con la naturaleza unitaria del Estado colombiano (CP art. 1_). Por ello la Corte había precisado que "si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un "órgano legislativo de carácter local"¹⁴. Esto significa que los concejos carecen de ciertas potestades que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional que es. Así, si bien los concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto carecen "de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República.¹⁵". Igualmente, por esa misma razón, esta Corte ha considerado que el control político sobre la administración (CP art. 114), en sentido estricto, se encuentra radicado primariamente en el Congreso, por lo cual ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los diputados y a los concejales.

De otro lado, la Corte Constitucional también tuvo la oportunidad de analizar el tema de la moción de observaciones y de la moción de censura en el ámbito municipal, consideraciones que son perfectamente aplicables en este proceso especial de constitucionalidad.

En la sentencia antes referida, la Corte seDoló que "la moción de observaciones regulada ... se inspira en la moción de censura, en virtud de la cual el Congreso puede citar a los ministros para debatir sus actuaciones y, con el voto de la mayoría de los integrantes de cada cámara, hacerlo cesar en sus funciones (CP art. 135). La moción de censura es entonces una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración (CP art. 114), mientras que la moción de observaciones parece ser, como acertadamente lo seDalan los actores, una transposición a nivel local de la moción de censura a los ministros, aun cuando existan diferencias importantes entre las dos figuras. Así, la moción de censura es de rango constitucional e implica la cesación en sus funciones del ministro cuestionado (CP art. 135 ord 9_), mientras que la moción de observaciones, que es una figura de creación legal, no implica automáticamente la separación del cargo del servidor cuestionado".

De acuerdo con lo expuesto, la Corte concluyó que la moción de observaciones, al representar una modalidad de control político sobre la administración local, es

compatible con la naturaleza administrativa de los concejos. Sobre el particular indicó:

Dentro de tal esquema institucional, es natural que la labor de control político sobre la administración se encuentre radicada también en los cuerpos plurales. En efecto, la Presidencia y la alcaldía, por ser cuerpos dirigidos por un único jefe electo popularmente, tienden a ser una expresión institucional de las fuerzas mayoritarias, por lo cual es natural que sus actuaciones sean controladas por un cuerpo representativo plural en donde tengan también cabida las minorías, como son el Congreso y los concejos. Por ende, si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (CP art. 40). Por ello, en anterior ocasión, la Corte había señalado que a nivel local "el Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292)" de suerte que las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental."¹⁶

Entonces, si bien se ajusta a la Constitución que los concejos ejerzan un control político sobre la administración local, esa labor no brinda a las corporaciones administrativas de elección popular idénticas connotaciones del control atribuido al Congreso, pues a pesar que la moción de observaciones no suscita en sí misma ningún problema constitucional, existen ciertos criterios que debe respetar el legislador al regularla como atribución de los concejos.

Esta condición ya fue precisada en la sentencia C-405 de 1998, en donde se señalaron dos características de la moción de observaciones: 1[^]) Es una competencia que la ley puede adscribir a los concejos, puesto que es perfectamente compatible con la naturaleza de estas corporaciones administrativas y con las labores de control que la Carta les confiere, y 2[^]) ella simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera como ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público.

En el caso objeto de estudio, se advierte que el artículo 8^o del proyecto cumple a cabalidad con estos parámetros, salvo en lo que tiene que ver con la consecuencia de la moción de observaciones, es decir, la obligatoriedad de revocación de actos administrativos o la interposición de acciones judiciales por parte del funcionario cuyas actuaciones sean objeto de observación, puesto que se supera el ámbito de la crítica pública y del reproche político y se materializa una injerencia desproporcionada que atenta contra los principios de separación de funciones administrativas y de reparto de competencias (C.P. arts. 1^o, 2^o, 4^o, 6^o, 121, 312, 313 y 314).

En efecto, no resulta razonable a la luz de los principios constitucionales mencionados sostener, como lo hace el artículo en estudio, que de la moción de observaciones derive indefectiblemente la ilegalidad de la actuación cuestionada, pues no deslinda entre la gestión a cargo del funcionario distrital y la constitucionalidad o legalidad de sus decisiones; por el contrario transforma y desnaturaliza el control eminentemente político a uno de carácter jurídico no previsto en la Carta como atribución de las corporaciones administrativas de elección popular.

En el mismo sentido, la consagración de una moción de censura para los funcionarios del orden distrital no resulta compatible con el diseño que el Constituyente hizo de esta figura, estatuida en los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Carta Política como atribución propia del Congreso de la República y respecto de los ministros del despacho. De esta forma, al tener una estructura eminentemente constitucional, la regulación que el legislador propone en el último inciso del artículo 8_ objetado por el Gobierno resulta inconstitucional.

Sin embargo, debe precisar esta Corporación que sin trasladar la figura de la moción de censura, el Congreso puede acudir a otros mecanismos de control político eventualmente más rigurosos que la moción de observaciones, puesto que en el presente caso la inconstitucionalidad del aparte *sub examine* del artículo 8 no está configurada por la denominación "moción de censura" sino por la consecuencia que ella tiene para los funcionarios de la administración distrital, es decir, la desvinculación del cargo, la cual, se reitera, está instituida exclusivamente para autoridades del orden nacional.

Así entonces, "el Congreso sí puede entrar a regular materias que no le han sido específicamente atribuidas por la Constitución. Ello no significa, sin embargo, que el legislador carezca de restricciones: los límites a esa competencia se derivan de la decisión constitucional de asignarle a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121), de las cláusulas constitucionales que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas y de la obligación de respetar, en el marco de la regulación legislativa de una materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos en la Carta".¹⁷

Por lo anterior, la Corte declarará fundada la objeción respecto de la expresión "Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria", contenida en el inciso segundo del artículo 8_ del proyecto de ley de la referencia. Igualmente declarará fundada la objeción contra el inciso tercero del artículo en mención. En lo demás es infundada.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar infundada la objeción contra los artículos 13 y 40 del proyecto de ley de la referencia.

Segundo. Declarar infundada la objeción contra el artículo 36 numeral 4 del proyecto de ley de la referencia.

Tercero. Declarar infundada la objeción contra el artículo 30 literal A) numeral 4 y los artículos 33 y 45 del proyecto de ley de la referencia.

Cuarto. Declarar infundada la objeción presentada respecto al inciso final del artículo 45 del proyecto de ley de la referencia.

Quinto. Declarar infundada la objeción contra los artículos 13, 14 18, 19, 32, 36 numeral 2, y 47 del proyecto de ley de la referencia.

Sexto. Inhibirse por falta de competencia para proferir pronunciamiento de fondo en relación con la objeción formulada al artículo 9_ del proyecto de ley de la referencia.

Séptimo. Declarar fundada la objeción respecto de los incisos 1_, 2_ y 3_ del artículo 48 del proyecto de ley de la referencia en infundada en relación con los incisos 4_ y 5_ del mismo artículo.

Octavo. Declarar fundada la objeción respecto de la expresión "*Una vez ello ocurra, si la decisión cuestionada es un Acto Administrativo o policivo que se pueda revocar directamente sin aceptación de particulares, el funcionario estará obligado a proceder de esa manera. Si ello no es posible, el funcionario estará obligado a iniciar los trámites judiciales tendientes a la revocatoria*", contenida en la parte final del inciso segundo y la integridad del inciso tercero del artículo 8_ del proyecto de ley objetado e **infundada** en todo lo demás.

Noveno. Por Secretaría General remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al seDor Presidente del Senado de la República, para que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución y 33 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

JAIME CORDOBA TRIVICO

Magistrado
RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado
EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado
ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado
CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado
MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

¹ Ver sentencia C-510 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

² En la medida que lo regule la ley orgánica de ordenamiento territorial, también serán entidades territoriales las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas (C.P., arts. 286 y 329).

³ El Acto Legislativo No. 1 de 1987 prescribe: "**Artículo 1.** La ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, será organizada como un Distrito Turístico y Cultural. El legislador podrá dictar para él un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural. Sobre las rentas que se causen en Cartagena de Indias, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de Bolívar. **Artículo 2.** Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá por la Constitución Nacional en sus artículos 171, 182, parágrafo del 189 y 201, se aplicará al Distrito Turístico y cultural de Cartagena de Indias". A su vez, el Acto Legislativo No. 3 de 1989 seDala: "**Artículo 1.** La ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, será organizada como un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley, (sic) el legislador así mismo dictará para ella un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural, turístico e histórico. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital del Magdalena, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio. Sobre las rentas que se causen (sic) el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, la ley determinará la participación que le corresponda. **Artículo 2.** Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá por la Constitución Nacional en sus artículos 171, 182 y parágrafo del 189, se aplicará al Distrito Turístico, cultural e Histórico de Santa Marta". Finalmente, el Acto Legislativo No. 1 de 1993 dice: "**Artículo 1.** La ciudad de Barranquilla se organiza como distrito Especial, Industrial y Portuario. El Distrito abarcará además la comprensión territorial del barrio de Las Flores de esta misma ciudad, el corregimiento de La Playa del Municipio de Puerto Colombia y el tajamar occidental de Bocas de Ceniza en el Río Magdalena, sector Ciénaga de Mayorquín, en el Departamento del Atlántico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios".

⁴ En este sentido el proyecto de ley de la referencia consagra las normas que integran el estatuto especial de los distritos especiales. En el artículo 2_ dice: "ARTÍCULO 2_. REGIMEN APLICABLE. Los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que se rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado Colombiano. En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales, pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, éstos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios".

⁵ Una de las características de la república unitaria se expresa en la reserva de Constitución y de ley para la asignación de funciones a las entidades territoriales. Cuando corresponde al legislador la asignación de tales competencias territoriales, se lleva a cabo a través de ley orgánica o, en algunos eventos, de ley ordinaria. En la sentencia C-1343 de 2000 se presenta una síntesis de las modalidades de asignación de competencias a los entes territoriales. En esa ocasión se dijo: "Esta doctrina fue reiterada en la sentencia C-894 de 1999, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde la Corte indicó que es claro que 'las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada al legislador orgánico' (Fundamento 9). Pero esa sentencia recalzó que esa regla no era absoluta. Dijo entonces esta Corporación: ('*En primer lugar, la Corte ha señalado que la reglamentación específica de competencias conferidas a las entidades territoriales por la propia Constitución queda librada al legislador ordinario*' (Sentencias C-151/95 MP Fabio Morón Díaz; C-600A/95 MP Alejandro Martínez Caballero). (...) *En segundo término, esta Corporación ha entendido que la ley ordinaria puede irrumpir en el campo de la asignación de competencias intergubernamentales en aquellos casos en los cuales el legislador orgánico haya limitado su intervención a la definición de criterios y parámetros generales que guíen la labor del legislador ordinario* (Sentencia C-600A/95. MP Alejandro Martínez Caballero)"

⁶ Las objeciones al artículo 45 por vulneración de los artículos 150-19-b) y 189-25 de la Constitución recaen sobre el contenido de los dos primeros incisos. El inciso tercero es igualmente objetado pero por vulneración del artículo 189-11 de la Carta Política, tema éste que se revisa más adelante.

⁷ Ver sentencias C-089A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-447 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz;

⁸ En el mismo sentido el artículo 9_ de la Ley Orgánica del Congreso dice lo siguiente: "Sede del Congreso. El Congreso tiene su sede en la capital de la República".

⁹ El contenido del artículo 140 de la Constitución Política es este: "El Congreso tiene su sede en la capital de la República. Las cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado". Esta misma regla se establece en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso para seDalar la sede de las Cámaras Legislativas.

¹⁰ Una revisión histórica permite afirmar que ha existido uniformidad por parte del Constituyente en fijar la capital de la República como sede del Congreso. Entre otras disposiciones pueden citarse, el artículo 19 de la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853; el artículo 18 de la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858; el artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863; el artículo 68 de la Constitución de la República de Colombia de 1886; el artículo 1_ del acto reformativo número 2 de 1905; el artículo 8_ del acto legislativo No. 3 de 1910; el artículo 24 del acto legislativo No. 1 de 1936 y el artículo 1_ del acto legislativo No. 1 de 1938.

¹¹ El artículo 70 de la Constitución de la República de Colombia de 1821 prescribía que las cámaras no podían "suspender sus sesiones por más de dos días, ni emplazarse para otro lugar distinto de aquél en que residieren, sin su mutuo consentimiento". Esta figura se conservó en las Constituciones posteriores (Art. 66, Constitución de 1830; art. 61, Constitución de 1832; art. 55, Constitución de 1843; art. 18, Constitución de 1858, y art. 41, Constitución de 1863). Posteriormente, el artículo 73 de la Constitución de 1886 seDalaba que "Por acuerdo mutuo las dos cámaras podrán trasladarse a otro lugar, y en caso de perturbación del orden podrán reunirse en el punto que designe el presidente del senado". En el mismo sentido están por ejemplo el artículo 68 de la Constitución de México o el artículo 114 de la Constitución de Costa Rica.

¹² Ver Gacetas Constitucionales No. 67, páginas 3 y 7; No. 79, páginas 2 y 18; No. 83, página 19; No. 109, página11; No. 113, página 10; No. 127, Página 10; No. 131, página 6, y No. 142, página 29.

¹³ El artículo 6_ del proyecto de ley no fue objetado por el Gobierno Nacional, razón por la cual, con base en el artículo 167 de la Constitución Política, no se tendrán en cuenta las apreciaciones de la intervención ciudadana referidas a este artículo.

¹⁴ Sentencia C-538 de 1995. MP Fabio Morón Díaz.

¹⁵ Sentencia T-425, junio 24 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Sentencia T-473 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes MuDoz.

Tomada de www.ramajudicial.gov.co

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[Principio del documento](#)