

Bogotá D.C., 23 de febrero de 2018

Honorable Magistrado

ALBERTO ROJAS

Magistrado Ponente

E.S.D.

Referencia: Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – en el proceso de constitucionalidad D-0012311 que revisa la demanda interpuesta por Guillermo Francisco Reyes González contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco, Mauricio Albarracín Caballero Vanessa Daza Castillo y Gabriela Eslava Bejarano, identificados como aparece al pie de nuestra firma, mayores de edad y vecinos de Bogotá, actuando en calidad de director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, con fundamento en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, respetuosamente nos permitimos intervenir en el proceso de la referencia. En esta intervención, presentamos los argumentos por los que estimamos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 es constitucional.

La intervención está dividida en siete partes. En la primera, haremos una síntesis de los argumentos expuestos en esta intervención. En la segunda, desarrollaremos el alcance del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. En la tercera, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 se encuentra vigente y por lo tanto no es aplicable la figura de derogatoria orgánica. En la cuarta, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no configura un vicio material de competencia que vulnere la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 151 y 288 de la Constitución. En la quinta, argumentaremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 105 de la Constitución pues, contrario a lo que afirma el demandante, la norma no permite que se adelanten consultas populares sobre asuntos que no son de competencia de las entidades territoriales. En la sexta, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera los artículos 1º, 2º y 29 de la Ley 1454 de 2011. Por último, presentaremos la solicitud derivada del análisis de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Tabla de contenido

1. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN	3
2. ALCANCE DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994.....	4
3. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO SE ENCUENTRA DEROGADO	8
3.1. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no es una disposición contraria a la Ley 1454 de 2011 por lo que no es acertado afirmar que aquél se encuentra derogado tácitamente según lo dispuesto en el artículo 40 de ésta última	9
3.2. El fenómeno de derogatoria orgánica o por regulación integral no es aplicable para el artículo 33 de la Ley 136 de 1994	10
3.2.1. Los criterios para determinar si sobre una disposición ha operado el fenómeno de derogatoria orgánica.....	11
3.2.2. Sobre el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no operó el fenómeno de derogatoria orgánica con la expedición del literal b) del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.	13
4. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 151 Y 288 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	17
4.1. Significado y alcance de la reserva de ley orgánica	18
4.2. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no asigna competencias normativas a entidades territoriales ni distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales y por lo tanto no está sujeto a reserva de ley orgánica.....	20
4.3. La decisión adoptada en la sentencia C-273 de 2016 no configura un precedente aplicable al estudio de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994	23
5. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO VULNERA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	29
6. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 1º, 2º Y 29 DE LA LEY 1454 DE 2011	33
6.1. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 1º de la Ley 1454 de 2011...	33
6.2. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1454 de 2011.	35
6.3. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 29.4 (b) de la Ley 1454 de 2011.	36
7. SOLICITUD.....	37

1. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN

En esta sección presentamos un resumen de los cargos que desarrollamos a profundidad en esta intervención en la que defendemos la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. En la segunda sección, desarrollaremos una serie de consideraciones previas respecto del contenido del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, con énfasis en su fundamento constitucional. Ese apartado está dedicado a desarrollar el alcance del artículo 33 a la luz de lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley 136 de 1994, del artículo 2 de dicha ley sobre el régimen de los municipios y del capítulo III de la misma sobre los Concejos municipales. Asimismo, señalaremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 debe ser analizado a la luz de los artículos 2, 79, 103, 105 y 313 de la Constitución Política (en adelante CP), pues en armonía con estos, el artículo 33 no asigna ni distribuye competencias normativas a entidades territoriales, sino que reproduce las competencias y deberes que ya han sido atribuidas por tales disposiciones constitucionales. Particularmente, el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 se ocupa de definir algunas de las oportunidades para realizar consultas populares frente a un tema de competencia de las entidades territoriales y que es su deber consultar.

Previo al desarrollo de los cargos de constitucionalidad respecto de la norma acusada, en la tercera sección analizaremos la cuestión referente a la derogatoria orgánica del artículo 33 y demostraremos que tal figura no es aplicable en este caso.

En la cuarta sección, ya entrando a mirar los cargos de constitucionalidad, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no configura un vicio material de competencia que vulnere la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 151 y 288 de la Constitución, pues, no incorpora en una ley ordinaria materias reservadas a una ley orgánica. En esta sección, primero, haremos un breve recuento del significado y alcance de la reserva de ley orgánica a partir de las disposiciones constitucionales y de la jurisprudencia constitucional. Segundo, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no asigna competencias normativas a entidades territoriales ni distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales y por lo tanto no vulnera la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 151 y 288 de la Constitución, respectivamente. Tercero, demostraremos que, contrario a lo que argumenta el demandante, la sentencia C-273 de 2016 que determinó la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas no configura precedente aplicable para el análisis de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 por tres razones: en la ratio decidendi de la sentencia C-273 de 2016 no se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver respecto de la constitucionalidad del artículo 33, el problema jurídico resuelto en la sentencia C-273 de 2016 no es semejante al problema jurídico a resolver en el caso del artículo 33 y la norma juzgada en el caso de la sentencia C-273 de 2016, esto es, el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 no plantea un punto de derecho semejante al que debe resolverse en el análisis de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Por

último, demostraremos que el precedente aplicable al caso es aquel en el que la Corte ha determinado que no todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de ley orgánica.

En la sección quinta demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 105 de la Constitución. Esto porque, contrario a lo que argumenta el demandante, el artículo 33 no establece la posibilidad de que se adelanten consultas populares sobre un tema que no es competencia de las entidades territoriales. En esta sección, recordaremos que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado no se refiere únicamente a la Nación, sino que incluye a las entidades territoriales y este reconocimiento les otorga facultades sobre el subsuelo. Igualmente, reiteraremos que los municipios tienen la competencia constitucional para regular los usos del suelo y que por ello, son competentes para convocar a una consulta sobre ciertos usos determinados, como la minería, que pueden o no darse en sus suelos. Luego, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 105 de la Constitución, pues, no contiene requisitos y formalidades que deban estar incluidos en el estatuto general de la organización territorial para la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos de competencias del respectivo departamento o municipio.

Luego, en la sexta sección demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera los artículos 1º, 2º y 29 de la Ley 1454 de 2011, pues no solo no es preciso sostener que cualquier desarrollo de la competencia de los municipios de reglamentar los usos del suelo deba hacerse mediante leyes orgánicas, sino que, además, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no corresponde a una materia reservada constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Por último, en la sección séptima presentaremos la solicitud derivada del análisis de constitucionalidad que realizamos a lo largo de la intervención. Concretamente, solicitamos a la Corte que declare la **exequibilidad** del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 pues no vulnera los artículos 105, 151 ni 288 de la Constitución.

2. ALCANCE DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994

El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* establece que *“[C]uando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales del municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del*

respectivo municipio. Parágrafo. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal”.

El alcance del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 debe ser precisado a la luz de lo dispuesto en la exposición de motivos, en el artículo 2° y en el capítulo III de dicha ley. La exposición de motivos de la Ley 136 de 1994 señala que su objeto es “*desarrollar los preceptos constitucionales que apuntan a la creación de un municipio moderno y, a través de él, a la formulación de un nuevo ciudadano*”¹. En este sentido, la misma exposición de motivos determina que dicha ley contiene “*un estatuto administrativo que da contenido al principio constitucional según el cual el municipio es entidad fundamental de la organización territorial del Estado, y que desarrolla los diversos elementos consultivos de su autonomía*”².

Asimismo, la exposición de motivos señala que el contenido de las normas establecidas en la Ley 136 de 1994 debe apreciarse en conjunto y debe tenerse en cuenta “*la interrelación existente entre las materias a las que ellas se refieren, al igual que el objetivo al cual apuntan, que no es otro que el de **lograr la cimentación de una administración local eficiente y cada vez más próxima al ciudadano***”³(negrillas fuera de texto).

Cabe resaltar que la misma Ley 136 de 1994, desde su título establece que su propósito es modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, y determina en su artículo 2° que no es ella la que define de manera integral el régimen municipal. Por el contrario, el artículo 2° establece que el régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución, por la ley y por las siguientes disposiciones:

“a) En materia de distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342, 352 de la Constitución Política;

b) En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva Ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política;

c) En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la ley y de acuerdo con el literal a) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política;

¹ Exposición de Motivos Ley 136 de 1994. Fecha de entrada en vigencia: 10 de septiembre de 1992. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10591>

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas expida el Gobierno, los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación colectiva y las mínimas del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso de conformidad con lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

d) En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de éstos, de los servicios públicos a su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 125 y transitorios 21, 152 literal c), 269, 313 numeral 4, 356, 357, 365 y transitorio 48 de la Constitución Política”⁴.

Es decir, que el mismo artículo 2º reconoce que hay materias respecto de los municipios que están sujetas a reserva de ley orgánica y en ese sentido dispone exactamente qué tipo de procedimiento deberán surtir las leyes que busquen regularlas. Cabe recordar que el artículo 33, acusado por la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia, hace parte del capítulo III de la Ley 136 de 1994, titulado *Concejos Municipales*. En dicho capítulo se establecen reglas en materia de composición de los concejos municipales (art. 22), período de sesiones (art. 23), comisiones (art. 25), actas (art. 26), quórum (art. 29), reglamento de los concejos (art. 31), atribuciones de los concejos (art. 32) y usos del suelo (art. 33). Es decir, el artículo 33 establece una de las oportunidades en las que los concejos municipales deben ejercer sus funciones, como bien lo establece el párrafo de dicho artículo.

Además, cabe resaltar que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 debe ser analizado a la luz de los artículos 2, 79, 103, 105 y 313 de la Constitución Política, pues aquél hace referencia a competencias y deberes de las entidades territoriales previamente establecidas por dichos artículos de la siguiente manera: (i) El artículo 33 de la Ley 136 de 1996 establece un deber en cabeza de los municipios de consultar a los ciudadanos sobre la realización de actividades que pueden crear un cambio significativo en la vocación tradicional del municipio, en consonancia con el artículo 2º de la Constitución, según el cual es un fin del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (ii) El artículo 33 de la Ley 136 de 1996 obliga a los municipios a consultar a los habitantes sobre actividades que pueden afectar el medio ambiente, como la minería, basándose en el artículo 79 constitucional, que dispone que la ley garantizará el derecho a la participación de todas las personas en decisiones que puedan afectar el medio ambiente sano; (iii) El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 hace referencia a las consultas populares, uno de los mecanismos de participación

⁴ Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, artículo 2.

popular en ejercicio de su soberanía creado por el artículo 103 constitucional⁵, (ii) el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 recuerda la competencia asignada por el artículo 105 de la Constitución a Gobernadores y Alcaldes que según el caso “*podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio*”⁶ y (iii) el artículo 33 debe entenderse, también, a la luz del artículo 313 de la Constitución que establece que corresponde a los Concejos “7. *Reglamentar los usos del suelo [...]*”. Así pues el artículo 33 se fundamenta en las competencias que la Constitución otorga a los municipios para regular los usos del suelo y ordenar el desarrollo de sus territorios.

Estos cinco artículos constitucionales resultan relevantes, pues, como se demostrará a lo largo de esta intervención, el artículo 33 de la Ley 136 de 1997 no asigna ni distribuye competencias normativas a entidades territoriales sino que define una de las oportunidades para realizar consultas populares en temas de competencia de las entidades territoriales, con base en las competencias y deberes establecidos previamente en la Constitución Política. Dicha oportunidad para usar las consultas populares se configura, como el mismo artículo lo indica “[**C**uando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales del municipio” (negritas fuera de texto). Entonces, cuando ocurra esa oportunidad, el artículo 33 señala que se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley, es decir, en ejercicio de un deber que les corresponde en virtud de los artículos 2 y 79, según lo dispuesto en el artículo 103 constitucional que crea el mecanismo de la consulta popular, el artículo 105 que señala que es competencia de los Alcaldes la realización de la misma sobre asuntos de su competencia y el artículo 313 que acota cuáles son dichas competencias, entre las que se encuentra la reglamentación de los usos del suelo. En ese sentido, la competencia para realizar la consulta mencionada en el artículo 33 existe de manera independiente al artículo como tal, y lo que hace la norma demandada es establecer que en determinada situación el uso de dicho mecanismo de participación es mandatorio, pero no crea una nueva competencia.

De acuerdo con lo expuesto, la comprensión del artículo 33 de la Ley 136 de 1997 exige tener en cuenta su contenido original en armonía con lo previsto en los artículos 2, 79, 103, 105 y 313 de la Constitución, la exposición de motivos de la Ley 136 de 1994, el artículo 2

⁵ Constitución Política “Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”

⁶ Constitución Política “Artículo 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”.

y el capítulo III de dicha ley. En consecuencia, para el juzgamiento de su constitucionalidad es indispensable el examen integral de la disposición considerándola como un texto complejo integrado tanto por la disposición aprobada en el Congreso, como por los principios que la guían y que se encuentran contenidos en la Constitución Política.

3. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO SE ENCUENTRA DEROGADO

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha entendido que la derogatoria de una ley puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia. La primera se da cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la ley anterior, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley⁷.

El accionante afirma en la acción pública de inconstitucionalidad que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 fue derogado por el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011. Esta norma establece que los municipios tienen la competencia para reglamentar de manera específica los usos del suelo. Para el accionante, por un lado, entre la mencionada norma y el artículo demandado existe una contradicción, en la medida en que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 es una norma de rango de ley ordinaria y, *“establece una atribución en cabeza de los entes territoriales –Municipios-, cuando su regulación (los usos del suelo) corresponde a una ley orgánica”*. Por ende, en virtud del artículo 40 de la Ley 1454 de 2011, según el cual dicha ley *“deroga las disposiciones que se lean contrarias”*, la norma acusada ha sido derogada tácitamente.

Por otro lado, el accionante considera que sobre el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 operó una derogatoria orgánica con la expedición de la Ley 1454 de 2011. Aduce el demandante que esta ley ha regulado todo lo atinente a las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo. En esa medida, *“toda norma relacionada con esta materia, que se ocupe de establecer competencias en materia de usos del suelo, y que sea anterior a la vigencia de la norma de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (como lo es el artículo demandado) quedó derogada”*. En apoyo a lo anterior, hace referencia al Auto de 11 de julio de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, que sostiene que, en principio, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 debe entenderse como derogado.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-634 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; y C-668 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

En este apartado demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no fue derogado por la Ley 1454 de 2011 y que se encuentra vigente. Primero, mostraremos que la norma demandada no es contraria al artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011, por lo que no fue derogada tácitamente por lo dispuesto en el artículo 40 de la misma. Segundo, expondremos las razones por las cuales consideramos que respecto del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no se ha presentado un fenómeno de derogatoria orgánica por cuenta de la expedición de la Ley 1454 de 2011.

3.1. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no es una disposición contraria a la Ley 1454 de 2011 por lo que no es acertado afirmar que aquél se encuentra derogado tácitamente según lo dispuesto en el artículo 40 de ésta última

La derogatoria tácita de las leyes ocurre “*cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior*”⁸. Es decir, se funda en “*una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía*”⁹. En el presente apartado nos ocuparemos de demostrar que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no es contrario al artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011, por lo que en virtud del artículo 40 de esta última, aquél no ha sido derogado por vía de la derogatoria tácita.

El artículo 33 acusado señala que “[C]uando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales del municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio. *Parágrafo. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal*”. Se trata, pues, de una disposición atinente a las oportunidades en las que los municipios deberán convocar consultas populares relativas a ciertos usos del suelo, en ejercicio de deberes y facultades atribuidas a ellos en la Constitución, como ya fue expuesto. Por otro lado, el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011 estipula que, “[S]on competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes: [...] 4. Del Municipio [...] b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes”. Es decir, se trata de un artículo que efectivamente le asigna la competencia a los municipios de reglamentar los usos del suelo, en virtud de los artículos 151 y 288 de la Constitución, que requieren que la asignación y distribución de competencias a las entidades territoriales se realice mediante una ley orgánica.

⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-159 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-668 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo; 241 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; y C-019 de 2015, M.P. Gloria Stella Ruiz Delgado.

⁹ *Ibid.*

De los contenidos de ambas disposiciones no puede colegirse que se trata de normas “*que no pueden conciliarse*” o que son incompatibles. Al contrario, el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 se encuentra en armonía con el artículo 29.4(b) de Ley 1454 de 2011, pues regula las oportunidades en las que se deberán celebrar consultas populares relativas precisamente a un asunto que, en consonancia con el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011, se encuentra dentro de sus competencias –los usos del suelo–. El accionante aduce que la contradicción entre dichas disposiciones se debe a que la Ley 136 de 1996 es una ley ordinaria, por lo que al artículo 33 no le corresponde la asignación de competencias a los municipios, pues esto le corresponde a la Ley 1454 de 2011, que es una ley orgánica. No obstante, dicho argumento apunta a una presunta vulneración de la reserva de ley orgánica y no a una incompatibilidad entre las normas. Además, como anteriormente argumentamos, el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 no es una asignación de competencias a los municipios, sino que se basa en una competencia sobre los usos del suelo que ya había sido establecida en el artículo 319 de la Constitución Política.

En conclusión, en la medida en que el artículo 33 de la Ley 136 de 1993 y el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011 están en armonía y no son incompatibles, mal puede sostenerse que en virtud del artículo 40 de esta última la norma acusada se encuentre tácitamente derogada.

3.2. El fenómeno de derogatoria orgánica o por regulación integral no es aplicable para el artículo 33 de la Ley 136 de 1994

En este apartado abordaremos el argumento presentado por el accionante relativo a la derogatoria orgánica del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Además, abordaremos el Auto de 11 de julio de 2016 referido por el accionante para demostrar que las determinaciones que constan en el mismo no son vinculantes para la decisión de la Sala Plena en el presente caso.

La derogatoria orgánica ha sido entendida por esta Corte como un fenómeno jurídico que ocurre, “*en aquellos casos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos*”¹⁰. Si bien el concepto de derogatoria orgánica de las leyes no ha sido desarrollado de forma extensa por esta Corte, sí ha sido aplicado en variadas ocasiones para constatar si una determinada norma se encuentra vigente. El propósito de este apartado será estudiar la forma en que la Corte ha estudiado la vigencia de ciertas normas para llegar a la conclusión de que han sido derogadas por la expedición de una ley integral sobre la materia, y por ende, debe declararse inhibida para decidir de fondo. Con ello pretendemos

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-901 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-668 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y C-352 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

esgrimir los criterios que usualmente aplica la Corte en estos casos, con el fin de facilitar la argumentación relativa a la vigencia del artículo 33 de la Ley 36 de 1994.

3.2.1. Los criterios para determinar si sobre una disposición ha operado el fenómeno de derogatoria orgánica

El desarrollo jurisprudencial sobre derogatoria orgánica de las leyes inició en la Corte Suprema de Justicia antes de la expedición de la Constitución de 1991. La sentencia hito de la Corte Suprema de Justicia, citada en variadas ocasiones por la Corte Constitucional¹¹, es la Sentencia del 28 de marzo de 1984. En ella la Corte Suprema precisó que la derogación orgánica solo se da de verdad cuando la nueva ley regula íntegramente la materia que la anterior norma regulaba. Por lo que, *“determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre estas y las de la ley anterior”*¹².

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha adoptado el desarrollo adelantado por la Corte Suprema de Justicia y lo ha aplicado en diferentes ocasiones para revisar la vigencia de normas acusadas de inconstitucionalidad. Una de las primeras sentencias en las que realizó este ejercicio es la **Sentencia C-328 de 2001**. En dicha oportunidad la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 de la Ley 113 de 1985, que adicionaba la Ley 12 de 1975, y establecía que el derecho de sustitución, hoy conocido como pensión de sobrevivientes, aplicaba solo para el cónyuge de la persona fallecida. La Corte estimó que esta disposición había sido derogada por la Ley 100 de 1993. Esta ley posterior creó el Sistema General de Seguridad Social Integral, y en su libro primero reguló íntegramente la pensión de sobrevivientes. La Corte transcribió particularmente el artículo 47 de dicha ley, que trata específicamente sobre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, y que dispone que tanto los cónyuges como los compañeros permanentes son beneficiarios de dicha pensión. Así, ante una ley posterior que regulaba integralmente el asunto, y que contenía un artículo que regulaba específicamente la misma materia que la norma acusada, a saber, los beneficiarios del derecho de sustitución o pensión de sobrevivientes, la Corte estimó que había acaecido el fenómeno de la derogación orgánica.

Un ejercicio similar fue realizado en la **Sentencia C-823 de 2006**. En dicha ocasión la Corte se enfrentó a una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 223b), 229b), 247 y 289 del Código Sustantivo del Trabajo, que excluían a los trabajadores ocasionales o accidentales de las prestaciones reguladas en tales artículos. Para la Corte, dichos artículos

¹¹ Ver Sentencias C-829 de 2001, C-159 de 2004, C-901 de 2011, C-525 de 2013, C-602 de 2016, entre otras.

¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 4 de marzo de 1984.

habían sido derogados con la expedición de la Ley 100 de 1993, el Decreto Ley 1295 de 1994 y sus decretos reglamentarios, que regulan integralmente la materia de que tratan las disposiciones acusadas. Para demostrar dicha situación, la Corte abordó uno a uno los artículos demandados y los contrastó con las disposiciones de las normas posteriores mencionadas que regulaban exactamente la misma prestación. Una vez más, la determinación de la ocurrencia de la derogación orgánica por parte de la Corte se hizo a partir de constatar, por un lado, si la nueva norma regula integralmente toda una materia a la que se refiere la norma anterior, y por otro, si la nueva norma contiene artículos que regulen exactamente la misma materia que la norma anterior.

Estas dos condiciones son aún más claras en la decisión de la Corte en la **Sentencia C-422 de 2012**. En dicha sentencia la Corte estudió la vigencia del artículo 2 del Decreto 1042 de 1978, un decreto-ley que estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos en entidades del orden nacional, y que en el artículo demandado se establecía la definición de “empleo” para efectos de dicha ley. La Corte estimó que dicha disposición había sido derogada por el artículo 2 del Decreto 770 de 2005, por el cual se estableció el sistema de funciones y requisitos generales para empleos públicos de entidades del nivel central, y cuyo artículo 2 consagra también una definición de “empleo” diferente a aquella establecida en la norma demandada. Para llegar a esta conclusión la Corte contrastó el contenido de ambos artículos mediante un cuadro comparativo y manifestó que, *“los elementos esenciales del artículo 2 del Decreto 1042 de 1978 fueron contemplados por la norma posterior, y aunque se modificaron en su forma descriptiva, se encaminan a regular exactamente las mismas situaciones que la norma demandada, con lo cual no hay duda de que se ha producido una derogatoria tácita de la misma”*.

En la jurisprudencia reciente de la Corte, la metodología utilizada para verificar la derogatoria orgánica de una norma es contrastar su contenido con el de una norma posterior mediante un cuadro comparativo¹³. Esto facilita la acreditación de que ambas regulan exactamente la misma materia, a pesar de que su forma descriptiva sea distinta. Por ejemplo, en la **Sentencia C-668 de 2014**, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1º del artículo 210 (parcial) del Decreto 1355 de 1970, que estipulaba que los alcaldes podían imponer multas a quienes no izaran la bandera en los días indicados en un reglamento o resolución de autoridad. La Corte estimó que dicha norma había sido derogada por el artículo 5º de la Ley 12 de 1984. Primero, porque encontró que la Ley 12 de 1984 *“pretendió unificar todo el marco regulatorio referente a la adopción y tratamiento de los símbolos patrios”*. Dicha ley, en su artículo 5º, habilitó al Presidente de la República para que reglamentara el sistema de sanciones para quienes utilizaran indebidamente los símbolos patrios. Así, mediante el Decreto 1967 de 1991 se reglamentó el uso de los símbolos patrios, y en el artículo 19 se estableció la competencia

¹³ Ver por ejemplo las sentencias C-451 de 2015 y C-516 de 2016, entre otras.

de los alcaldes para imponer multas a quien no izara la bandera en los días indicados en dicho decreto. La Corte contrastó los contenidos normativos de la norma acusada y el artículo 19 del Decreto 1967 de 1991, y al verificar que ambos consagraban una misma conducta objeto de sanción a través de la imposición de multas, concluyó que aquella se encontraba derogada, pues *“tanto la disposición actualmente demandada [...] como el numeral 1º del artículo 19 del Decreto 1967 de 1991, guardan identidad de contenido normativo, con excepción de algunas diferencias puntuales”*.

Con base en el anterior recuento jurisprudencial, consideramos que existen dos criterios cuya aplicación permite verificar si sobre una norma ha operado el fenómeno de la derogatoria orgánica o no: (i) **Que exista una norma posterior que regule íntegramente la materia de que trata una norma anterior**. Esto es, la norma posterior debe buscar *“regular enteramente”* o *“unificar el marco regulatorio”* sobre un asunto. Para determinar si este criterio se cumple se debe buscar la *“intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia”*; y ii) **Que haya identidad de contenido normativo entre una disposición anterior y una posterior perteneciente al régimen integral sobre la materia**. Es decir, que ambas disposiciones regulen exactamente la misma situación, así su forma descriptiva sea distinta.

3.2.2. Sobre el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no operó el fenómeno de derogatoria orgánica con la expedición del literal b) del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

Habiendo esgrimido los criterios que permiten verificar si sobre una norma ha operado el fenómeno de la derogatoria orgánica, procederemos en este apartado a aplicar dichos criterios y a establecer si la norma acusada se encuentra vigente o no. Así, a continuación estudiaremos: (i) si la Ley 1454 de 2011 es una ley que regula íntegramente la misma materia de que trata el artículo 33 de la Ley 136 de 1994; y (ii) si el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011 guarda identidad de contenido normativo con el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, es decir, si regulan exactamente la misma situación a pesar de que las describan de forma distinta.

En lo referente al primer criterio, consideramos que si bien la Ley 1454 de 2011 es una ley de naturaleza orgánica, la intención del legislador con su expedición no era la de regular enteramente el ordenamiento territorial o la regulación de los usos del suelo ni unificar todas las normas atinentes a ello. Particularmente, la Ley 1454 de 2011 no integra todas las normas relativas a las oportunidades en los que las autoridades deben hacer uso de mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los usos del suelo, que es la materia de que trata el artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Esta conclusión se deriva tanto del texto de varios artículos contenidos en la Ley 1454 de 2011, como de varios pronunciamientos de esta Corte respecto de la esta.

El artículo 1º de la Ley 1454 de 2011 establece que el objeto de la misma es, entre otros, “establecer los **principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial**” (énfasis fuera del texto). Del texto referido es evidente que el objeto de la Ley 1454 de 2011 no es el de abarcar íntegramente las normas relativas al ordenamiento del territorio, sino establecer unos lineamientos generales. En este mismo sentido está redactado el artículo 2º, que establece en su párrafo que la ley de ordenamiento territorial, “*constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica*”. Todo lo anterior ha sido ratificado por esta Corte, específicamente en la Sentencia C-273 de 2016. En dicha sentencia la Corte señaló que las normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial tienen por propósito “establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones”¹⁴. En suma, del texto de la Ley 1454 de 2011 se deriva que la intención del legislador es, entonces, la de fijar unos lineamientos generales relativos al ordenamiento del territorio, cuyo desarrollo deberá ocurrir en disposiciones normativas diferentes a ella. En consecuencia, no puede decirse que la Ley 1454 de 2011 sea una ley que regule íntegramente una materia.

Aunado a lo anterior, la materia que pretende regular la Ley 1454 de 2011, a saber, el ordenamiento territorial, no coincide con aquella que aborda la Ley 136 de 1994. Por un lado, como se vio en párrafos anteriores, la Ley 1454 de 2011 pretende establecer un marco normativo general sobre el ordenamiento territorial, incluyendo la distribución de competencias entre niveles territoriales e instrumentos de gestión territorial. Por otro lado, la Ley 136 de 1994 consagra normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En la exposición de motivos de esta última se establece que el objeto de dicha ley es desarrollar los preceptos constitucionales que apuntan a la creación de un municipio moderno y, a través de él, a la formulación de un nuevo ciudadano. De lo anterior se desprende que la Ley 1454 de 2011 no es una norma que pretenda regular la misma materia que la Ley 136 de 1994, por lo que no es acertado sostener que la primera es una regulación integral que reemplace a la segunda. Puntualmente, la Ley 1454 de 2011 no es una regulación integral relativa a las oportunidades para la utilización de mecanismos de participación ciudadana ante eventos que puedan afectar los usos del suelo. Por ende, es posible concluir que la expedición de la Ley 1454 de 2011 no es una regulación integral de la misma materia de que trata la norma acusada en el presente caso.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos; y C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ruiz Delgado.

Ahora bien, respecto del segundo criterio, consideramos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 tiene un contenido normativo distinto al del artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011. Para desarrollar este punto, contrastaremos los contenidos de ambos artículos mediante el siguiente cuadro comparativo, retomando el ejercicio que ha realizado la Corte Constitucional en ocasiones anteriores:

Ley 136 de 1994, art. 33.	Ley 1454 de 2011, art. 29.4(b)
<p>Usos del suelo. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.</p> <p>Parágrafo.- En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.</p>	<p>Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>4. Del Municipio</p> <p>[...]</p> <p>b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.</p>

El anterior cuadro comparativo acredita que la norma acusada y la norma que supuestamente la derogó no tienen identidad de contenido normativo. El art. 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011 le asigna la competencia a los municipios para reglamentar de manera específica los usos del suelo. La norma acusada *no* es una asignación de competencias en cabeza de los municipios. En cambio, la situación que ella regula es la oportunidad en la que los municipios deberán realizar consultas populares relativas a ciertos usos del suelo, con base en sus deberes constitucionales de consultar a los habitantes sobre decisiones que pueden afectarlos y en ejercicio de su competencia sobre los usos del suelo asignada por la Constitución Política en el artículo 313. Así, en la medida en que estas normas no regulan exactamente la misma situación, no es acertado afirmar que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 fue derogado orgánicamente por la Ley 1454 de 2011, particularmente por su artículo 29.4(b).

En conclusión, la Ley 1454 de 2011 no es una ley que regule íntegramente la misma materia a la que se refiere el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, ni el artículo 29.4(b) tiene el mismo contenido normativo que la disposición acusada de inconstitucional. En consecuencia, en el presente caso no ha acaecido el fenómeno de la derogatoria orgánica, por lo que la norma bajo estudio se encuentra vigente.

3.2.3 El Auto de 11 de Julio de 2016 no contiene una decisión vinculante para la decisión de la Sala Plena sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 33 de la Ley 136 de 1996.

En la acción pública de inconstitucionalidad en cuestión, el accionante apoyó su argumentación relativa a la derogatoria orgánica del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 citando el Auto de 11 de julio de 2016 proferido por esta Corte. Mediante dicho auto el Magistrado Gabriel Mendoza Martelo rechazó la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el mismo accionante del proceso de la referencia, en la que cuestionaba también el artículo 33 de la Ley 136 de 1994. La razón de tal rechazo es que para el Magistrado Mendoza Martelo, *“en principio, se ha presentado un fenómeno de derogatoria orgánica o por regulación integral, pues la Ley 1454 de 2011 pretendió unificar todo el marco regulatorio referente al ordenamiento territorial”*. A continuación demostraremos que la decisión adoptada en el auto referido no es una decisión vinculante para el presente estudio de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Según el artículo 241 de la Constitución Política, la competencia de la Corte Constitucional es decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Los fallos que esta dicte en ejercicio de dicho control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, es decir, adquieren el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas¹⁵. De lo anterior se desprende que las decisiones que puede adoptar la Corte con fuerza de cosa juzgada constitucional son solo aquellas decisiones sobre la constitucionalidad de las leyes. En este orden de ideas, si bien el Auto de 11 de julio de 2016 contiene una decisión vinculante relativa específicamente el rechazo de la demanda presentada en esa ocasión, las consideraciones allí contenidas acerca de la vigencia del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no hacen tránsito a cosa juzgada constitucional en la medida en que no versan sobre la constitucionalidad de la norma demandada. Así, tales consideraciones no son definitivas ni vinculantes para la Corte en la presente oportunidad.

En particular, la competencia de la Corte frente al estudio de la constitucionalidad de leyes no incluye una competencia para determinar la vigencia de las mismas, pues esto le corresponde al los jueces ordinarios. Ahora bien, es cierto que la Corte debe examinar la vigencia de las leyes puestas a su consideración para poder ejercer su competencia de

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

control jurisdiccional. No obstante, cualquier determinación de la Corte frente a la vigencia de alguna norma no se convierte en una decisión que haga tránsito a cosa juzgada constitucional. En efecto, cuando la Corte encuentra que una norma ha sido derogada, esta no profiere una decisión declarando la derogatoria de la norma, sino que se inhibe para emitir una decisión sobre la constitucionalidad de la misma. Lo anterior se fundamenta precisamente en que la determinación de la vigencia de las leyes escapa la competencia de la Corte Constitucional.

En razón de todo lo anterior, consideramos que el auto citado por el accionante en la acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no contiene una decisión que revista fuerza de cosa juzgada constitucional, por lo que la decisión tomada en esa oportunidad sobre la derogatoria orgánica del artículo 33 no es vinculante en el presente caso. La Corte está facultada para realizar nuevamente un estudio sobre la vigencia del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, de manera que le permita ejercer su competencia de control jurisdiccional de dicha norma.

4. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 151 Y 288 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 señala que *“la norma acusada viola en forma flagrante lo dispuesto en el artículo 151 de la Carta Política”*¹⁶ pues en su opinión el artículo 33 se ocupa *“de un aspecto sustancial de la Ley Orgánica 1454 de 2011, como lo es en materia del régimen municipal, la regulación de los usos del suelo”*¹⁷. El demandante alega la configuración de un vicio material de competencia *“en la medida que existe una violación a la reserva de ley orgánica al incorporar en una ley ordinaria contenidos que están reservados a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”*¹⁸. Con el fin de argumentar la configuración de un vicio material de competencia, el demandante recuerda dos sentencias de la Corte Constitucional, la sentencia C-795 de 2000 y la sentencia C-557 de 2009 que señalan que mediante leyes ordinarias no pueden regularse asuntos reservados a la ley orgánica. A pesar de mencionar someramente dos apartados de dichas sentencias, el demandante no argumenta cómo el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 vulnera la reserva de ley orgánica.

En lo que respecta a la supuesta violación del artículo 288 de la Constitución Política, el demandante señala que en su concepto *“el artículo demandado, 33 de la Ley 136 de 1994 asigna una competencia al municipio en relación con asuntos mineros, porque en el fondo*

¹⁶ Referencia: Sustitución y/o Reforma de demanda. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 por violación de los artículos 105, 151 y 288 de la Constitución Nacional. pp.20.

¹⁷ *Ibíd.* pp. 20.

¹⁸ *Ibíd.* pp. 21.

*lo que se somete a la decisión de una consulta popular es si se está de acuerdo con el desarrollo de proyectos mineros, porque lo relativo a los usos del suelo es la justificación para dicha intromisión*¹⁹. De ahí, el demandante asevera que *“la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no le asignó a los municipios tales competencias contenidas en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, por eso dicha norma es inconstitucional”*²⁰. Por último, el demandante argumenta que puede hacerse una comparación entre el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 37 del Código de Minas, declarado inexecutable mediante la sentencia C-273 de 2016 y concluye que está *“frente a dos normas en idénticas circunstancias, esto es, que se encuentran reguladas por una ley ordinaria, cuando por su contenido deberían serlo mediante una ley orgánica, por lo que, si una ya fue declarada inexecutable por motivos de forma (por haberse tramitado como ley ordinaria un tema propio de ley orgánica) la otra, la que ahora se acusa, deberá igualmente declararse inexecutable”*²¹.

En este apartado, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no configura un vicio material de competencia que vulnere la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 151 y 288 de la Constitución, pues no incorpora en una ley ordinaria materias reservadas a una ley orgánica. Para demostrar esto, primero, haremos un breve recuento del significado y alcance de la reserva de ley orgánica contenida, entre otros, en los artículos 151 y 288 constitucionales (4.1.). Segundo, demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no configura los supuestos de hecho de los artículos 151 y 288 de la Constitución en lo referente a la asignación de competencias normativas a entidades territoriales y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, respectivamente y por lo tanto no desconoce la reserva de ley orgánica (4.2.). Tercero, demostraremos que la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016 no es un precedente aplicable para el estudio del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Por el contrario, demostraremos que al artículo 33 de la Ley 136 de 1994 debe aplicarse la jurisprudencia que ha determinado que no todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas desde el punto de vista material a la reserva de ley orgánica (4.3.).

4.1. Significado y alcance de la reserva de ley orgánica

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado el significado de las reservas de ley orgánica como *“una de las garantías constitucionales consistente en reservar la regulación de ciertas materias a determinados tipos de leyes, cuya expedición está sujeta a requisitos específicos”*²². Según la Corte, la reserva de ley orgánica supone una doble

¹⁹ *Ibíd.* pp. 22.

²⁰ *Ibíd.* pp. 22.

²¹ *Ibíd.* pp. 23.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

restricción pues no solo impone unas mayorías para su aprobación sino que, además, su propósito es regular las normas a las que debe sujetarse la actividad legislativa.

En este sentido, la Corte ha señalado que “[L]as leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa”²³.

La jurisprudencia constitucional ha determinado que “para interpretar el alcance de la reserva de ley orgánica es necesario entender que la Constitución contiene un conjunto de valores, principios, derechos y bienes jurídicos que la misma Carta protege mediante diversos tipos de garantías constitucionales”²⁴. En este sentido, varias disposiciones constitucionales establecen materias reservadas a la legislación orgánica. Así, el artículo 151 prevé cuatro temas sujetos a dicha reserva: (i) actividad del Congreso, (ii) proceso de planeación, (iii) proceso de presupuestación y (iv) asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. A su vez, el artículo 150.10 prohíbe que se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de normas orgánicas. Por su parte, el artículo 288 señala que a través de las leyes orgánicas se establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; y en forma similar diversos artículos constitucionales definen de forma clara las situaciones específicas en donde hay reserva de ley²⁵.

Adicionalmente, la Corte ha determinado que hay un mandato de precisión respecto de las materias comprendidas por la reserva de ley orgánica, pues la aprobación de este tipo de leyes no solo es una excepción a la cláusula del legislador ordinario sino que sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “solo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específicas y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-494 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁵ Por ejemplo, el artículo 297 autoriza al Congreso a decretar la formación de nuevos departamentos con sujeción a los requisitos contenidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; el artículo 307 señala que la ley orgánica fijará las condiciones para solicitar la conversión de la región en una entidad territorial; el artículo 329 establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial; el artículo 342 dispone que la ley orgánica reglamenta lo relacionado con procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo; el artículo 349 determina que la aprobación del Presupuesto debe hacerse por el Congreso, según lo establecido en la ley orgánica; el artículo 350 señala que el gasto público social en la ley de presupuesto agrupará las partidas de esa naturaleza según la definición que sobre eso haga la ley orgánica respectiva; el artículo 352 establece que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

*tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario*²⁶. Asimismo, la Corte ha determinado que la definición sobre si una materia es propia de la ley orgánica o no es trascendental para la democracia pues *“la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, solo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel”*²⁷.

El mandato de precisión respecto de las materias sujetas a legislación orgánica incide en la rigurosidad del juicio aplicable a la materia. Por esta razón, en casos de conflicto entre tipos de leyes se requiere un examen de constitucionalidad riguroso con el fin de evitar que la legislación ordinaria invada contenidos propios de la ley orgánica o, que por el contrario, la legislación orgánica petrifique materias de carácter ordinario. En este sentido, la Corte ha señalado que *“el control constitucional por este tipo de cargas debe dirigirse a establecer con claridad la existencia de una reserva. Si ello no consigue demostrarse la duda [...] debe resolverse a favor del legislador ordinario”*²⁸.

Ahora, en lo que respecta al alcance de las leyes orgánicas, es preciso tener en cuenta que la jurisprudencia se ha opuesto a una visión expansiva o maximalista de la reserva de ley orgánica con fundamento en *“(i) (en) la cláusula general de competencia radicada en el legislador ordinario (arts. 113 y 150) y (ii) en el hecho de que la exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de una ley constituye una hipótesis excepcional (arts. 151 y 153) y además restrictiva del principio democrático regido, por regla general, por el principio de mayorías ordinarias (art. 3) [...] (iii) una interpretación extensiva de la reserva de ley orgánica podría dar lugar a una ampliación extraordinaria de las normas integradas al bloque de constitucionalidad en sentido amplio”*²⁹.

Adicionalmente, la jurisprudencia ha señalado que la ley orgánica se caracteriza *“por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario”*³⁰. Asimismo, ha señalado que *“no todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT [...]”*³¹.

4.2. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no asigna competencias normativas a entidades territoriales ni distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales y por lo tanto no está sujeto a reserva de ley orgánica

²⁶ En este sentido véase: Corte Constitucional, sentencias: C-579 de 2001, C-273 de 2016.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-494 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ En este sentido, véase, sentencias: C-540 de 2001, 1175 de 2001 y C-421 de 2012.

En este apartado demostraremos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 es de naturaleza ordinaria y no regula la asignación de competencias normativas a entidades territoriales (art. 151, CP) ni la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288, CP). Por el contrario, demostraremos que el contenido del artículo 33 presenta una de las oportunidades en las que las entidades territoriales deben realizar consultas populares sobre un tema de su competencia y por lo tanto no cumple con los criterios para que pueda determinarse que su contenido es una materia que debe sujetarse a la reserva de ley orgánica.

El problema jurídico a resolver en esta ocasión es: ¿se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria se establece que los municipios deberán realizar una consulta popular de conformidad con la ley cuando proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo?

Antes de demostrar la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 frente a los cargos presentados en la demanda de la referencia, cabe recordar el contenido de los artículos 151 y 288 de la Constitución. Así, el artículo 151 de la Constitución Política establece que “[E]l Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la **asignación de competencias normativas a las entidades territoriales**. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara” (negritas fuera de texto). Por su parte, el artículo 288 de la Constitución Política establece que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la **distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales**” (negritas fuera de texto).

Para demostrar que el contenido del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no asigna competencias normativas a entidades territoriales ni distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales es preciso recordar la jurisprudencia constitucional respecto de las materias que guardan relación con la legislación orgánica de ordenamiento territorial. Al respecto, la sentencia C-600A de 1995 estableció que dichas materias tienen relación directa con la estructura y organización territorial “es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales. En tal sentido, este tipo de leyes regulan, entre otras, las condiciones y requisitos de existencia y la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales”. Concretamente, dicha sentencia señaló que:

"Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben

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

Asimismo, dicha sentencia señaló que *“la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano”*³².

El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no es una disposición que deba estar sujeta a reserva de ley orgánica desde una interpretación literal ni desde una interpretación sistemática y finalística de la legislación orgánica, como demostraremos a continuación. Desde una interpretación literal del artículo 33, como se expuso en la sección 2 referente al alcance del mismo, éste no vulnera la reserva de ley orgánica porque:

- No asigna competencias a las entidades territoriales pues la competencia para reglamentar los usos del suelo le fue asignada a los municipios en el artículo 313 de la Constitución y la competencia para realizar consultas populares de conformidad con la Ley en lo de su competencia le fue asignada por el artículo 105 constitucional. Aunque el artículo 33 haga referencia a ambas situaciones lo hace en los mismos términos en los que lo dispone la Constitución.
- No distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- La no distribución y no asignación de competencias en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 es clara en la misma redacción del artículo. Esto, pues, el artículo 33 es introducido por la palabra “cuando” que en este caso hace las veces de adverbio temporal y describe una de las oportunidades en las que los municipios deben ejercer sus competencias previamente establecidas en la Constitución y referentes a la realización de consultas populares sobre asuntos de su competencia.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-600A de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero.

Si se analiza desde una interpretación sistemática y finalística, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 tampoco está sujeto a reserva de ley orgánica pues su contenido no corresponde al régimen jurídico básico de las entidades territoriales ni hace referencia a las condiciones y requisitos de existencia de las mismas, no se refiere a la estructura territorial ni al núcleo básico del ordenamiento territorial. Por el contrario, señala, con base en las competencias y deberes municipales previamente establecidos por la Constitución Política, una de las oportunidades en las que debe realizarse una consulta popular.

4.3. La decisión adoptada en la sentencia C-273 de 2016 no configura un precedente aplicable al estudio de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994

En esta sección, demostraremos que la decisión adoptada en la sentencia C-273 de 2016, que declaró la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas, no es un precedente aplicable al estudio de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Para esto, primero, presentaremos de manera breve el contenido de la sentencia C-273 de 2016, situación fáctica, problema jurídico y consideraciones de la Corte que la llevaron a adoptar su decisión. Segundo, presentaremos los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional para determinar que un fallo debe ser considerado precedente de otro y por ende aplicable a la situación fáctica objeto de análisis. Tercero, demostraremos que la decisión de la sentencia C-273 de 2016 no es precedente aplicable para el análisis constitucional del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Por último, presentaremos el precedente aplicable al análisis de constitucionalidad del artículo 33.

En la sentencia C-273 de 2016 la Corte Constitucional resolvió la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 37 del Código de Minas que establecía una prohibición legal según la cual “[...] *ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo*”. En esta ocasión, los demandantes argumentaban la violación de los artículos 151 y 288 de la Constitución bajo el entendido de que “*la regulación contenida en el artículo demandado corresponde a una materia orgánica, al encontrarse relacionada con la asignación de competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la Nación*”³³. Entonces, los demandantes argumentaron que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 era inconstitucional pues se configuraba un vicio material debido a la vulneración de la reserva de ley orgánica.

El problema jurídico resuelto por la Corte en la sentencia C-273 de 2016 fue: “*¿se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?*”.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En esta ocasión, la Corte señaló que se encontraban en tensión, por un lado, la facultad que tiene el Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales y, por otro lado, la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio. Frente a esta, la Corte concluyó que el artículo demandado prohibía excluir temporal o permanentemente la actividad minera y que dicha prohibición *“cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica”*³⁴.

La Corte decidió la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas tras haber hecho una revisión de los alcances que tiene la reserva de ley orgánica en materia de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. En este caso, la Corte encontró que había una tensión, por un lado, entre la facultad del Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales y por otro lado, la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio.

A partir de lo dispuesto en los artículos 332 y 334 de la Constitución, la Corte señaló que *“si bien los recursos son de propiedad del Estado, la competencia para regular la intervención estatal en su explotación está en cabeza del legislador”*³⁵ y en esa medida reconoció que *“pese a la propiedad estatal de los recursos mineros, en el presente caso le corresponde al Legislador ordinario regular dichas actividades”*³⁶. Asimismo, en esta ocasión la Corte recordó la sentencia C-035 de 2016 en la que reconoció que:

*“el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no solo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo”*³⁷.

En esta ocasión, la Corte concluyó que el artículo 37 del Código de Minas tocaba competencias esenciales de las entidades territoriales pues *“una de estas competencias*

³⁴ Ibíd.

³⁵ Ibíd.

³⁶ Ibíd.

³⁷ Ibíd.

esenciales es la de reglamentar los usos del suelo dentro del territorio de la respectiva entidad”³⁸. En este sentido, la sentencia C-123 de 2014 señaló que

“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros”.

Por tratar un asunto esencial del ordenamiento territorial, la Corte determinó que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 que prohibía a las entidades de los órdenes regional, seccional o local excluir temporal o permanentemente la actividad minera de su jurisdicción, prohibición que además cobijaba los planes de ordenamiento territorial, afectaba de manera directa una competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. En esa medida, la Corte determinó que al afectar bienes jurídicos de especial importancia constitucional, dicha norma estaba sujeta a la reserva de ley orgánica y por tanto era inexecutable.

Una vez identificado el contenido de la sentencia C-273 de 2016, a continuación demostraremos que, contrario a lo que afirma el demandante, dicha sentencia no es precedente aplicable para el análisis de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 pues no cumple los requisitos desarrollados por la Corte Constitucional en este sentido.

Para determinar cuándo una sentencia es precedente aplicable para un caso concreto, la Corte ha señalado en su jurisprudencia que deben confluír los siguientes elementos: *“(i) En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente. (ii) La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante. (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente. Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto”*³⁹.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-292 de 2006. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Al contrastar el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 con la sentencia C-273 de 2016 se encuentra que en la *ratio decidendi* de esta última no se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver en lo que respecta a la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Esto pues, en la sentencia C-273 la *ratio decidendi* señalaba que al prohibir a las entidades la exclusión temporal o permanente de la actividad minera se afectaba “*de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios*”⁴⁰. En el caso que nos ocupa, el artículo 33 no afecta de ninguna manera las competencias de las entidades territoriales pues se ciñe a las que ya le fueron otorgadas previamente en la Constitución (artículo 313, CP). Como explicamos previamente, en el apartado correspondiente al alcance del artículo 33, lo que éste hace es señalar una de las oportunidades en las que debe realizarse un mecanismo de participación popular, sin modificar de forma alguna las competencias que las entidades territoriales tienen. En este sentido, la *ratio decidendi* de la sentencia C-273 de 2016 no es aplicable al análisis de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Respecto del segundo aspecto a analizar para determinar si un precedente es aplicable o no, esto es, que la *ratio decidendi* hubiera servido de base para solucionar un problema jurídico semejante o una cuestión constitucional semejante, este es un requisito que no se cumple en el análisis constitucional del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Esto, pues, el problema jurídico a resolver en la sentencia C-273 de 2016 era: *¿Se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?*. En este caso, la pregunta versa sobre la prohibición de una competencia asignada por la Constitución a las entidades territoriales, la reglamentación de los usos del suelo. Concretamente, se pregunta si la modificación a dicha competencia vulnera la reserva de ley orgánica.

Este problema jurídico es distinto al problema jurídico que debe analizarse en el caso del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que es: *¿se vulnera la reserva de ley orgánica cuando una disposición contenida en una ley ordinaria establece una de las oportunidades en las que el municipio debe realizar una consulta popular?*. Contrario a lo que ocurre en la sentencia C-273 de 2016, el problema jurídico a resolver en el caso del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no versa sobre la prohibición de una de las competencias asignadas por la Constitución a los municipios, esto es, la reglamentación de los usos del suelo. Por el contrario, se trata del establecimiento de uno de uno de los momentos en los que debe realizarse una consulta popular, sin modificar en ningún momento las competencias constitucionales previamente asignadas a los municipios. En este sentido, es posible afirmar que la sentencia C-273 de 2016 no configura precedente aplicable al análisis de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 pues el problema jurídico a resolver no es semejante.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Ahora, respecto del tercer requisito que debe cumplirse para considerar que una sentencia es precedente aplicable en un caso, esto es que los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior sean semejantes al asunto a resolver posteriormente, este requisito no se cumple en el caso que nos ocupa. Esto, pues, como hemos señalado a lo largo de esta intervención, mientras el artículo 37 modificaba una competencia de las entidades asignada directamente por la Constitución Política como es la reglamentación de los usos del suelo, en el caso del artículo 33 dicha competencia no se modifica de ninguna forma pues lo único que se establece es una de las oportunidades o momentos en los que los municipios deben realizar una consulta popular, sin desconocer ni modificar las competencias asignadas y distribuidas previamente por la Constitución. En conclusión, el criterio esgrimido por la Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016 no constituye un fundamento necesario para la decisión frente a la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, y por lo tanto, no es vinculante en esta ocasión.

La Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencia sobre materias de entidades territoriales que no están sujetas a la reserva de ley orgánica. La Corte ha reconocido que el hecho de que una norma contenga materias sobre las entidades territoriales no implica, automáticamente, que se trate de un asunto sujeto a reserva de ley orgánica. Así, por ejemplo, en la sentencia **C-421 de 2012** la Corte analizó una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 16, código 60 del Decreto 785 de 2005 *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la ley 909 de 2004”*. A través de dicha ley se modificaba parcialmente la Ley 128 de 1994 y el cambio consistía, concretamente, en que en la composición de los órganos de dirección y administración del área metropolitana dejaría de estar al frente un *“Gerente”* para cambiarlo por un *“Director de Área Metropolitana”*. En esta ocasión, el accionante alegó la vulneración del inciso final del artículo 150.10 de la Constitución que prohíbe que con facultades extraordinarias el Presidente expida leyes orgánicas.

En esta ocasión, la Corte resaltó que hay una serie de reglas que gobiernan las leyes orgánicas entre las que se encuentran:

“a. “La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”.

b. “(L)a aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación”.

c. ***“La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”.***

d. ***“No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva”.***

e. ***“(…) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158.)”***⁴¹ (negrillas fuera de texto).

Adicionalmente, en esta ocasión la Corte señaló que “[...] las materias relacionadas con la organización territorial que no se encuentren en los casos enumerados por la Constitución no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas mediante una ley ordinaria”⁴².

En esta ocasión, la Corte resolvió que la modificación objeto de análisis no estaba contenida en ninguna de las materias sujetas a reserva de ley orgánica por el artículo 319 de la Constitución. Al encontrar que los aspectos relativos a la función pública y a la definición de los empleos de las áreas metropolitanas no se encontraban sujetos a dicha reserva, la Corte decidió que el cambio de la denominación “Gerente” por “Director de Área Metropolitana” no modificaba la esencia misma de la norma sobre los órganos de Dirección y Administración de las Áreas Metropolitanas, ni su régimen administrativo y por tanto se trataba de un aspecto de la competencia del legislador ordinario y no constituía un tema de reserva de ley orgánica.

Adicionalmente, la Corte recordó que “[...] la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158)”⁴³. Entonces, tras haber demostrado que la modificación introducida por la disposición acusada no hacía parte de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 319 de la Constitución, señaló que en caso de duda al respecto, ésta “debe resolverse a favor del Legislador ordinario, en razón de la cláusula general de competencia, que en materia de regulación del sistema de empleo, del ejercicio de las funciones públicas, requisitos y funciones, entre otros, ubica tales temas en su órbita general”.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-421 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

El caso del artículo 33 si bien hace referencia a los usos del suelo, competencia asignada a los municipios por el artículo 313 de la Constitución Política, no asigna ni distribuye competencias, materias que harían aplicable la reserva de ley orgánica. En este sentido, el artículo 33 trata una materia que guarda relación con las entidades territoriales pero no trata un asunto que, desde el punto de vista material, esté sujeto a la reserva de ley orgánica. La identificación de una de las oportunidades en las que las entidades territoriales deben realizar consultas populares es una materia de las entidades territoriales que no se encuentra sujeta a la reserva de ley orgánica de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 151 y 288, respectivamente. En conclusión, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera los artículos 151 y 288 de la Constitución. Esto, pues, no configura una vulneración a la reserva de ley orgánica en la medida en que no asigna competencias a las entidades territoriales ni distribuye competencias entre éstas y la Nación.

5. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO VULNERA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 argumenta que de la comparación entre este artículo y el artículo 105 de la Constitución “*es fácil inferir que la primera contraría la segunda*”⁴⁴ bajo el argumento de que el artículo 105 “*establece la posibilidad de que se adelanten consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. Sin embargo, la norma demandada está permitiendo que se adelanten consultas populares para que se decida sobre el adelantamiento o no de proyectos mineros, asunto que no es de competencia de las entidades territoriales*”⁴⁵. En este sentido, el accionante afirma que “*si bien las decisiones relacionadas con los usos del suelo son de competencia de los concejos, los municipios no se pueden inmiscuir, so pretexto de proteger actividades tradicionales, en un tema que le compete a la Nación*”⁴⁶. En este apartado demostraremos que, contrario a lo que argumenta el demandante, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 105 de la Constitución Política, por dos razones principales. En primer lugar, porque la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado no se refiere únicamente a la Nación, sino que incluye a las entidades territoriales y este reconocimiento les otorga facultades sobre el subsuelo. En segundo lugar, porque la Constitución otorga a los municipios la competencia para ordenar el desarrollo de su territorio (Art. 311) y regular los usos del suelo (Art. 313.7), y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dado que la actividad minera afecta de forma particular el suelo y el ordenamiento que se hace del mismo, su regulación entra dentro de la competencia constitucional mencionada.

⁴⁴ Referencia: Sustitución y/o Reforma de demanda. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 por violación de los artículos 105, 151 y 288 de la Constitución Nacional

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado de manera amplia el concepto de Nación y de Estado contenidos en la Constitución Política. En este sentido ha dicho que la normatividad ha reservado la palabra *Nación* en lugar de la palabra *Estado*, para hacer referencia a las autoridades centrales y diferenciarlas de las descentralizadas. Con esto, la palabra *Estado*, erróneamente utilizada como sinónimo de *Nación*, realmente está revestida de un significado más amplio pues “denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas”⁴⁷. Es decir, por *Estado* no se debe entender exclusivamente a la *Nación* sino que es un término empleado para “designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales”⁴⁸ (negrillas fuera de texto).

Bajo este entendido, cuando la Constitución en sus artículos 332 y 334 se refiere al Estado y le confiere la atribución de ser “propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”⁴⁹ y de intervenir “por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, (y) en el uso del suelo”⁵⁰ no debe interpretarse como atribuciones de la Nación sino que “debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales”⁵¹. Así, para darle una acepción específica a *Estado*, la Corte Constitucional ha señalado que debe cumplirse la carga argumentativa de demostrar por qué en una determinada disposición esa palabra puede ser considerada como un sinónimo de *Nación*.

La diferencia entre el contenido del término *Estado* y el término *Nación* es reforzada por la Corte al recordar que mientras la Constitución de 1886 se refería a la *Nación* como propietaria del subsuelo, la Constitución de 1991 le concede este atributo al *Estado*. Esta diferencia es notoria, por ejemplo, en el artículo 288 de la Carta en el que se establece que “la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”⁵² es materia de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Asimismo, el artículo 356 de la Carta evidencia esta diferencia cuando se refieren a los servicios que están a cargo de la *Nación* y los que corresponden a los departamentos, distritos y municipios.

De esta forma, el empleo del término *Estado* no implica la titularidad exclusiva de la *Nación*, pues es también un concepto que se encuentra de forma independiente en otras disposiciones constitucionales como los artículos 2° y 5° sobre los fines esenciales del Estado y el reconocimiento de los derechos de la persona, respectivamente. Si en estos artículos se asimilara, de forma automática, el término *Estado* a *Nación* se reduciría al absurdo su contenido pues las entidades descentralizadas quedarían por fuera de la

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Constitución Política, artículo 332.

⁵⁰ Constitución Política, artículo 334.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁵² Constitución Política, artículo 288.

obligación de respeto a los fines esenciales del *Estado* y la primacía de los derechos de la persona.

Adicionalmente, la Corte ha precisado en varias ocasiones⁵³ que el concepto de Estado como propietario del subsuelo “*comprende el conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales, y que con esta expresión el constituyente quiso evitar la centralización nacional de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales, los cuales deben beneficiar a todos los colombianos*”⁵⁴. En esa medida, la argumentación de la acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 responde a una interpretación subjetiva del concepto de Estado, que carece de fundamento y dista profundamente de la contenida en la jurisprudencia de la Corte.

La acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no expone ninguna razón que permita interpretar que la acepción indefectible de Estado, corresponde a la de Nación. Tampoco presenta argumentos que permitan determinar que las entidades territoriales se encuentran excluidas de la regulación y beneficios del subsuelo o que no están cobijadas bajo la acepción de Estado. Lejos de argumentar por qué el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 vulneraría el artículo 105 de la Constitución, el demandante presenta un debate en el que cuestiona la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las competencias asignadas por la Constitución a los municipios. En este sentido, la afirmación hecha por el accionante según la cual “*la norma demandada permite que a través de una consulta popular, los municipios se inmiscuyan en asuntos que no son de competencia de las entidades territoriales, es decir, se viola el artículo 105 constitucional que establece que los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. Y en el caso de la norma demandada se pretende que se decida sobre un aspecto que es de competencia de la nación: la explotación de recursos mineros*” no solo desconoce la distribución de competencias entre las autoridades nacionales, regionales y locales contenida en los artículos 332 y 334 de la Constitución, sino que además carece de todo fundamento.

Contrario a la interpretación del demandante, la jurisprudencia constitucional ha señalado claramente que en el concepto de Estado confluyen todas las autoridades públicas. Esto responde, tratándose de la propiedad del subsuelo, al objetivo que tuvo el constituyente de evitar la centralización de los recursos producto de la explotación de recursos naturales. Afirmar, como lo hace el accionante que “*ni los municipios ni los departamentos tienen*

⁵³ Véase sentencias C-580 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-447 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C-2561 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-983 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-983 DE 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva en la Sentencia C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

competencia para definir un asunto que no es de su competencia, como lo es la explotación minera, ni siquiera a través de la reglamentación de los usos del suelo, [lo que] contraría el artículo 105 constitucional”, es limitar de manera arbitraria la interpretación de la Corte por fuera de los lineamientos que ésta ha dado sobre el concepto de Estado y las implicaciones que esto tiene sobre el subsuelo.

La Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia la diferencia entre Estado y Nación. Recientemente, en la sentencia T-445 de 2016, la Corte reiteró la línea jurisprudencial respecto de la diferencia entre Estado y Nación. Al presentar la tensión entre ambos términos en la interpretación del artículo 332 de la Constitución, esta sentencia señaló que *“como el artículo no se refiere a la Nación sino al Estado, y este es el conjunto de las entidades territoriales, debería entenderse entonces que el artículo constitucional incluye a los municipios, toda vez que ellos son entes territoriales”*⁵⁵. Es decir, aunque en virtud del principio de estado unitario es justificable que la regulación de la actividad corresponda a la Nación, no puede inferirse de esto que cualquier decisión referente al subsuelo implique una competencia exclusiva de la Nación, ni tampoco puede desconocerse el precedente relativo a las entidades territoriales como parte del Estado y las competencias de éstas frente al subsuelo. Cabe aclarar, además, que la sentencia T-445 de 2016 en ningún momento está concediendo nuevas competencias a las entidades territoriales sino que está reconociendo la competencia que tienen, y que siempre han tenido, como parte del Estado.

Ahora, la competencia para regular asuntos relacionados con el subsuelo no se deriva únicamente del hecho de que las entidades territoriales pertenezcan al Estado y sean propietarios, junto con la Nación, del subsuelo. En efecto, en el artículo 311 y 313.7 la Constitución Política le otorga a los municipios la competencia para ordenar el desarrollo de su territorio y regular los usos del suelo. La actividad minera afecta tanto el desarrollo municipal como los usos que se le dan al suelo en determinado territorio. En efecto, al analizar la prohibición que establecía el artículo 37 del Código de Minas, esta Honorable Corporación concluyó que *“no existe duda del gran impacto que la actividad minera puede tener en la función de ordenamiento del territorio y, adicionalmente, en la reglamentación que los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales”*⁵⁶. En esa misma línea, en la sentencia T-445 de 2016, la Corporación reiteró que *“por la inseparable relación entre las actividades extractivas del subsuelo y el suelo, de nada serviría que un municipio pueda regular el suelo si una directriz del Gobierno central será la que disponga sobre los usos del subsuelo”*. En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que dado que la actividad minera afecta tanto el suelo como el subsuelo, quien es competente para regular los usos del suelo y ordenar el desarrollo del territorio debe también tener competencia para regular ciertos asuntos relacionados con el subsuelo y para determinar si en el territorio se permiten o no dichas actividades. Por ello,

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

jurisprudencialmente se ha establecido que los municipios si tienen competencia para decidir si en su territorio se permite o no la minería. En consecuencia, el artículo demandado no se opone al artículo 105 pues establece una oportunidad en es obligatorio realizar una consulta popular sobre temas que, de acuerdo con las competencias constitucionales, son competencia de los municipios como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

6. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994 NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 1º, 2º Y 29 DE LA LEY 1454 DE 2011

Una de las razones por las que, según el accionante, el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 debe ser declarado inconstitucional es porque vulnera las normas de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que conforman el bloque de constitucionalidad. Particularmente, el accionante afirma que se vulneran los artículos 1º, 2º parágrafo, y 29 de la Ley 1454 de 2011, y que en la medida en que estas son normas de superior jerarquía que constituyen un parámetro constitucional al que deben atenerse todas las normas ordinarias, su vulneración conduce a una violación directa del artículo 151 de la Constitución Política. En esta sección abordaremos los argumentos presentados en la acción pública de constitucionalidad que sostienen la vulneración a los artículos referidos, con la intención de demostrar que no hay lugar a dichos argumentos.

6.1. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 1º de la Ley 1454 de 2011

Según afirma el accionante, el artículo 1º de la Ley 1454 de 2011 “*deja en claro, que es a las normas de la ley orgánica 1454, a las que compete reglamentar todo lo relacionado con las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales*”. Para el accionante, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 define competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales. Por ende, en su opinión dicho artículo trata un asunto que, “*no podía tratarse en una ley ordinaria, sino que de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica 1454 de 2011 debe ser objeto de la misma*”.

El artículo 1º de la Ley 1454 de 2011 reza:

“La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del

ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial” (énfasis fuera del texto).

Consideramos que la argumentación del accionante respecto del artículo 1° de la Ley 1454 de 2011 es errónea porque está basada en una premisa incierta: que el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 regula competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial. Como hemos sostenido, el objeto del artículo 33 demandado *no* es la asignación de una competencia a los municipios en materia de usos del suelo, pues dicha competencia proviene del texto constitucional mismo, particularmente del artículo 313. En efecto, el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 se basa en esa competencia, radicada en cabeza de los municipios desde la Constitución del 91, para regular un asunto que escapa el ámbito de regulación delimitado por el artículo 1° de la Ley 1454 de 2011, a saber, algunas de las oportunidades en las que los municipios deberán convocar consultas populares relativas a ciertos usos del suelo.

De manera que es impreciso sostener, como lo hace el demandante, que el asunto que regula el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 es un asunto reservado para la Ley 1454 de 2011, pues aquél no define competencias en materia de ordenamiento territorial. El asunto que regula el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, a saber, las oportunidades en las que los municipios deberán realizar consultas populares relativas a ciertos usos del suelo, no forma parte del núcleo temático que, según la jurisprudencia de esta Corte, se encuentra reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial⁵⁷. De manera que dicho asunto puede ser desarrollado mediante una ley ordinaria sin comprometer la reserva de ley orgánica.

En conclusión, el artículo 33 de la Ley 136 de 1996 no vulnera el artículo 1° de la Ley 1454 de 2011 porque aquél no se ocupa de asuntos que según este deban ser regulados en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Y por consiguiente, la norma acusada no vulnera el artículo 151 de la Constitución Política.

⁵⁷ La Sentencia C-273 de 2016 hace un recuento jurisprudencial sobre las materias reservadas a ley orgánica y elaboró el núcleo temático referido: “a) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151); b) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C.P., art. 288); c) el establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos Departamentos (C.P. art. 297); d) el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (C.P., art. 307); e) la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (C.P., art. 307); f) la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (C.P., art. 319); y g) la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (C.P., art. 329)”.

6.2. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el párrafo del artículo 2° de la Ley 1454 de 2011.

El accionante sostiene que el párrafo del artículo 2° de la Ley 1454 de 2011 señala que dentro de las finalidades de dicha ley está la de constituir, *“el marco normativo de los principios rectores que deben ser aplicados para los municipios y para todo lo relacionado con las normas que afecten o modifiquen la organización político-administrativa del Estado en el territorio, incluyendo los usos del suelo”*. Y por esto, la competencia prevista en el art. 33 para modificar dichos usos por vía de consultas populares resulta inconstitucional. Para el accionante, este cargo es una reiteración de argumentos ya presentados, según los cuales, *“lo tratado en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 es el objeto y finalidad de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y que una ley ordinaria no podía entrar a regular esos aspectos”*.

El párrafo del artículo 2 dice:

“En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”.

Del texto transcrito es posible afirmar que, contrario a lo que afirma del demandante, la Ley 1454 de 2011 se instaura como un marco normativo general y no como una norma integral que pretenda cubrir todos los aspectos del ordenamiento territorial. No es preciso afirmar, como lo hace el demandante, que todo asunto relacionado con las normas que afecten o modifiquen los usos del suelo deban ser desarrollados por la Ley 1454 de 2011 o por cualquier otra ley orgánica. Esta Corte ha sido enfática al manifestar que, *“la reserva de ley orgánica no puede conducir, en ningún caso, a la ampliación de su alcance más allá de los límites establecidos por la Carta”*⁵⁸.

En ese orden de ideas, lo que le corresponde a una ley orgánica es atribuirle competencias a las entidades territoriales y/o distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial. En la medida en que, como hemos sostenido, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 *no* pretende atribuir competencias a los municipios en materia de usos del suelo ni distribuir tales competencias entre la Nación y las entidades territoriales, dicha norma no debe estar comprendida dentro de una ley orgánica, pues de lo contrario se estaría ampliando el alcance de la reserva de ley orgánica

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ruiz Delgado.

establecido en la Constitución. Es en virtud de todo lo expuesto que consideramos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no conlleva una vulneración del párrafo del artículo 2° de la Ley 1454 de 2011, y por consiguiente, una vulneración al artículo 151 constitucional.

6.3. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no vulnera el artículo 29.4 (b) de la Ley 1454 de 2011.

En relación con el artículo 29.4 (b) de la Ley 1454 de 2011, el accionante señala que en tanto este *“se ocupa de fijar las competencias de los Municipios, y dentro de ellas está la de reglamentar los usos del suelo, se entiende que esta facultad debe desarrollarse mediante leyes orgánicas [...] y no ordinarias”*. Para el accionante, el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011 eleva la regulación de los usos del suelo a una norma de carácter orgánico, sin que haya indicación alguna, *“que permita concluir que la facultad de que trata el artículo 33 de la ley 136 de 1994 pueda ser materia de ley ordinaria”*. Así, en la medida en que con el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 se está regulando la competencia de los municipios en materia de usos del suelo, y dicha ley es de naturaleza ordinaria y no orgánica, dicha norma es inconstitucional.

No obstante, no es cierto que porque una ley orgánica otorgue a los municipios la competencia de reglamentar los usos del suelo, dicha facultad deba desarrollarse mediante leyes orgánicas. Reiteramos que la jurisprudencia de esta Corte no admite que el ámbito reservado constitucionalmente a leyes de rango orgánico se amplíe. Para la Corte, en materia de ordenamiento territorial, las materias que deben regularse mediante ley orgánica se clasifican en dos grandes grupos: *“en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial”*⁵⁹. El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 no distribuye ni asigna competencias en materia de ordenamiento territorial, pues las competencias de los municipios en relación con la regulación de los usos del suelo ya había sido otorgada por el artículo 313 de la Constitución Política. Esta norma tampoco trata un asunto específico que la Constitución haya diferido a la ley orgánica de ordenamiento territorial, pues nada en el texto constitucional obliga a que las oportunidades en las cuales se deba recurrir a mecanismos de participación ciudadana en asuntos relacionados con los usos del suelo deba ser desarrollado en la ley orgánica de ordenamiento territorial.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-489 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango; y C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ruiz Delgado.

En este orden de ideas, no solo es errado sostener que cualquier desarrollo de la competencia de los municipios de reglamentar los usos del suelo deba hacerse mediante leyes orgánicas, sino que tampoco tiene asidero el argumento del demandante según el cual el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 corresponde con una materia reservada constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial. En esa medida, consideramos que la norma acusada no vulnera el artículo 29.4(b) de la Ley 1454 de 2011 ni el artículo 151 de la Constitución Política.

7. SOLICITUD

De acuerdo con las razones expuestas en este documento, de manera respetuosa solicitamos a la Corte Constitucional que declare la EXEQUIBILIDAD del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 por cuanto

César Rodríguez Garavito

Diana Rodríguez Franco

Mauricio Albarracín Caballero

Vanessa Daza Castillo

Gabriela Eslava Bejarano