



Sentencia 447 de 1995 Corte Constitucional

Sentencia No. C-447/95

Sentencia No. C-447/95

CONCEJO MUNICIPAL-Facultades/COMUNAS/CORREGIMIENTOS

Los concejos municipales tienen una atribución facultativa para dividir el territorio de su jurisdicción en "comunas" en el sector urbano y "corregimientos" en el sector rural, dependiendo de las necesidades y particularidades propias de cada territorio y dentro de los parámetros normativos que dicte el legislador, que lo autoriza para categorizar los municipios y crear para ellos sistemas diferentes de su organización, gobierno y administración.

MUNICIPIO-Facultad del legislador de organizarlo

Si el legislador está constitucionalmente facultado para darles una organización distinta a los municipios, nada le impedía hacerlo respecto a los de quinta y sexta categoría, como ocurrió en el presente caso, al no permitir que en el sector urbano se creen "comunas", debido al reducido número de habitantes y a su condición socio-económica.

ALCALDE-Autorización para diseñar mecanismos de participación/PARTICIPACION CIUDADANA

La autorización que en la norma demandada se concede a los alcaldes municipales para diseñar mecanismos de participación con el fin de permitir a la ciudadanía de los municipios de quinta y sexta categoría participar en la solución de sus problemas y necesidades, no vulnera la Constitución pues desarrolla uno de los fines del Estado, cual es el de "facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" y, como en el artículo 311 ib, se les asigna a los municipios la tarea de "promover la participación comunitaria", quién mejor para hacerlo que el alcalde municipal, quien es su representante. Si la Constitución de 1991 se caracteriza precisamente por ser "democrática y participativa", nada impide que se establezcan otros instrumentos distintos a los estatuidos por el Constituyente para lograr que el ciudadano se interese por los asuntos locales, y mediante una relación más estrecha con la administración participe activamente en la búsqueda de soluciones para la satisfacción de sus propias necesidades y el bienestar social de la comunidad.

REF. : Expediente No. D-829

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del parágrafo del artículo 117 de la Ley 136 de 1994.

Demandantes: Katherine Alexandra Cruz Faraco y otras.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 44

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

1. ANTECEDENTES

Las ciudadanas Katherine Alexandra Cruz Faraco, Juana Duque Alonso, Paula Jiménez Sanz y Diana Ríos García en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicitan a la Corte que declare inexecutable el inciso segundo del párrafo del artículo 117 de la Ley 136 de 1994, por infringir el artículo 318 del Estatuto Superior.

Por auto del 28 de febrero de 1995, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación en lista del negocio y, simultáneamente, el traslado del expediente al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor. Igualmente, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministro de Gobierno.

Posteriormente, ante el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación, la Sala Plena de la Corte profirió el 23 de marzo siguiente un auto aceptándolo y ordenando el envío del expediente al Viceprocurador, para que rindiera el concepto.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

2. NORMA ACUSADA

El texto del artículo 117 de la Ley 136 de 1994, subrayada la parte demandada, es el siguiente:

" Artículo 117: Comunas y corregimientos. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

"En el acuerdo mediante el cual se divida el territorio del municipio en comunas y corregimientos se fijará su denominación, límites y atribuciones, y se dictarán las demás normas que fueren necesarias para su organización y funcionamiento.

"Párrafo: En los municipios y distritos clasificados en categoría especial, primera y segunda, los concejos municipales podrán organizar comunas con no menos de diez mil (10.000) habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil (5.000) habitantes.

"En los demás municipios, los alcaldes diseñarán mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades."

3. LA DEMANDA

Manifiestan las demandantes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución, corresponde a los concejos municipales crear, sin importar el tamaño del municipio, comunas en el sector urbano y corregimientos en el sector rural, con sus correspondientes juntas administradoras locales; sin embargo, la norma acusada excluye a los municipios más pequeños o menos poblados -los de quinta y sexta categoría- de la posibilidad de subdividirse en comunas y, por tanto, de tener juntas administradoras locales, lo cual viola el canon superior citado, disposición en la que no se hace distinción alguna, además, "quien puede determinar si conforma o no la comuna y crea por tanto la junta administradora local es el concejo y no la ley".

Luégo agregan que la ley 136 de 1994, por la cual se busca modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, al categorizar los municipios según sus ingresos y el número de habitantes, y disponer en el precepto que es objeto de demanda, que los de quinta y sexta categoría pueden tener corregimientos en su área rural, mas no comunas en el sector urbano, crea una discriminación que atenta contra el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Finalmente, se aduce en la demanda que la norma acusada al atribuir a los alcaldes municipales la competencia para diseñar mecanismos de participación ciudadana sustitutivos de las comunas, riñe con el precitado artículo 318, pues dicha potestad está radicada en los concejos municipales y, por tanto, "en esta materia específica el tipo de participación ciudadana lo regula en concreto, el concejo y no el alcalde como lo establece el inciso segundo del párrafo demandado".

4. INTERVENCION CIUDADANA

El Ministro de Gobierno presentó un escrito en el cual expone las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de la norma demandada, las cuales se resumen a continuación:

- Afirmar, como lo hacen las demandantes, que cuando el artículo 318 de la Carta defiere a los concejos municipales la competencia para crear comunas y corregimientos excluye la posibilidad de que el legislador regule la materia, es un equívoco producto del análisis aislado de la norma, pues dicha disposición debe interpretarse en concordancia con el artículo 287 ibidem, que consagra la autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites constitucionales y legales. En consecuencia, resulta improcedente el cargo formulado por usurpación de facultades, ya que el legislador al señalar un régimen aplicable a los municipios, está cumpliendo con el mandato constitucional.

- La diferenciación que la ley establece entre los municipios de quinta y sexta categoría con respecto a la posibilidad de crear comunas, encuentra plena justificación dadas las notables diferencias que existen entre los distintos municipios del país; y si bien el principio de igualdad obliga al legislador a dar un trato igual a situaciones de hecho similares, así como un trato desigual a supuestos de hecho diferentes, en el caso de los municipios de quinta y sexta categoría, que no superan los quince mil habitantes, resulta excesivo obligarlos "a establecer comunas para facilitar la prestación de servicios públicos y la participación de la ciudadanía, condición ya dada por su mismo tamaño, el cual permite una relación más cercana entre la administración municipal y la ciudadanía".

- En cuanto a la adscripción de competencia a los alcaldes municipales para diseñar mecanismos alternativos de participación ciudadana, no es cierto que exista la contradicción denunciada, pues a tales funcionarios no se les está autorizando para crear las comunas y corregimientos, labor que la Constitución ha asignado en forma exclusiva a los concejos. Por otra parte, el legislador en ejercicio de la facultad contenida en el numeral 10 del artículo 315 de la Carta, bien podía señalar funciones específicas a los alcaldes sin infringir la Ley Suprema, tal como sucede en el caso que se demanda.

5. CONCEPTO FISCAL

El Viceprocurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante oficio No. 638 del 30 de mayo de 1995, y en el solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada. Son estos los argumentos en que fundamenta su solicitud:

- El artículo 320 Superior dispone que la ley puede establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalarles distinto régimen para su organización, gobierno y administración. La ley 136 de 1994, parcialmente demandada, estableció varias categorías de municipios con el objeto de racionalizar la administración municipal, lo que constituye un claro desarrollo de la norma constitucional citada.

- La diferenciación de los municipios respecto de la posibilidad de crear comunas "adquiere sentido bajo la consideración de que existen municipios cuyas vastas dimensiones dificultan las tareas de administración y gobierno, lo cual hace necesaria no solamente la división del territorio de modo que se faciliten, en primer orden, la prestación de los servicios y la participación democrática de la ciudadanía; sino también, y en esa medida, la instauración de instancias de mediación de las relaciones de poder entre la administración y sus administrados, ejemplos de lo cual lo constituyen las juntas administradoras locales. Sin embargo, hay municipios cuyas características no justifican la adopción de este tipo de medidas, toda vez que las propias dimensiones tanto de la extensión territorial como de la población implican una relación más directa con las autoridades, lo cual permite un mayor acercamiento a las necesidades y problemas de la comunidad, la injerencia de ésta en el manejo de lo público y un estrechamiento de los vínculos entre gobierno y gobernados".

- En un ámbito pequeño como el de los municipios de sexta categoría, por ejemplo, el campo de acción de las juntas administradoras locales prácticamente coincidiría con el del concejo y el alcalde; comparten con ellos funciones tales como la supervisión y control de la prestación de servicios públicos, la presentación de planes y programas de inversión y el diseño de mecanismos de participación democrática.

- La limitación para constituir juntas administradoras locales no implica la supresión de otros mecanismos de participación ciudadana. En primer lugar, porque la "limitación para subdividir el territorio no opera respecto de zonas rurales, en las cuales la dispersión poblacional ampara la necesidad de establecer instancias de intermediación que representen los intereses y necesidades de los habitantes de sectores alejados, sino exclusivamente para zonas urbanas, en donde se halla concentrada una población relativamente escasa". Y en segundo lugar, porque continúa vigente el principio de participación democrática, garantizado a través de mecanismos como la elección popular, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, la constitución de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, cívicas, sindicales y comunitarias, etc.

- El deber del alcalde de diseñar otros mecanismos de participación ciudadana, como lo ordena la norma acusada, no es extraño a sus funciones "si se considera que con la participación se pretende la intervención de la población en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, como son la mejora en la prestación de los servicios y la solución de los problemas y necesidades de la comunidad, actividades de clara índole administrativa, cuya dirección está asignada constitucionalmente al alcalde como primera autoridad ejecutiva del municipio"; además, dicha función no se encuentra radicada en cabeza de ningún otro organismo.

- "Cuando la ley 136 de 1994 trata lo pertinente a la creación de comunas y corregimientos y a la constitución de J.A.L., está determinando el marco jurídico para que los concejos desarrollen la competencia que la Constitución les atribuye en virtud del artículo 318, por lo cual no es dable afirmar que se esté usurpando dicha competencia, ya que la ley no toma directamente la decisión de dividir el territorio en comunas".

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. Competencia

Por dirigirse la acusación contra un precepto que forma parte de una ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 del Estatuto Superior.

6.2. Facultades de los concejos municipales para crear "comunas" y "corregimientos"

Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde "prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" (art. 311 C.N.)

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios en tales entes territoriales y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, el Constituyente les confirió facultades a los concejos municipales para "dividir sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales" y ordenó que en cada uno de ellos debe existir una junta administradora local, elegida popularmente e integrada por el número de miembros que señale la ley, encargada de cumplir las funciones que allí claramente se señalan, las que se relacionan, principalmente, con su participación en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas; la vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales en su respectivo territorio y de las inversiones que se realicen con recursos públicos; la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los planes de inversión; la distribución de las partidas globales que se les asignen en el presupuesto municipal; y todas las demás funciones que el concejo municipal y otras autoridades locales les deleguen. (art. 318 C.N.)

La autorización que se concede en este canon constitucional a los concejos municipales para subdividir el territorio de sus municipios en "comunas" y "corregimientos", no es nueva dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pues antes de expedirse la Carta de 1991, la ley 11 de 1986, en su artículo 16, ya la contemplaba, en términos similares a los de hoy; al igual que lo relativo a la creación de juntas administradoras

locales en cada uno de esos entes territoriales (art. 17), algunas de cuyas funciones fueron objeto de modificación. Cabe agregar también, que la creación de juntas administradoras locales por parte de los concejos municipales aparecía consagrada en el inciso final del artículo 196 del Estatuto Superior antes vigente.

Por otra parte, el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y "señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración", disposición que proviene de la reforma constitucional de 1945 y que aparecía codificada en la Constitución anterior en el inciso primero del artículo 198.

Pues bien: al analizar los dos preceptos constitucionales cuyo contenido se acaba de describir (arts. 318 y 320), advierte la Corte que guardan íntima relación y, en consecuencia, han de interpretarse en forma conjunta. Y es así como se llega a la conclusión de que los concejos municipales tienen una atribución facultativa para dividir el territorio de su jurisdicción en "comunas" en el sector urbano y "corregimientos" en el sector rural, dependiendo de las necesidades y particularidades propias de cada territorio y dentro de los parámetros normativos que dicte el legislador con fundamento en el artículo 320 precitado, que lo autoriza para categorizar los municipios y crear para ellos sistemas diferentes de su organización, gobierno y administración.

En desarrollo de este precepto superior se expidió la ley 136 de 1994, que aquí se demanda parcialmente, en cuyo artículo 6o. se categorizaron los municipios, atendiendo a su población y recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socio-económicas, así:

- *Categoría especial*, compuesta por los municipios con población superior a 500.000 habitantes y cuyos ingresos anuales superen los 400.000 salarios mínimos legales mensuales.

- *Primera categoría*, los municipios con población comprendida entre 100.001 y 500.000 habitantes, con ingresos anuales que oscilen entre 100.000 y 400.000 salarios mínimos legales mensuales.

- *Segunda categoría*, los municipios con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre 50.000 y 100.000 salarios mínimos legales mensuales.

- *Tercera categoría*, los municipios con población comprendida entre 30.001 y 50.000 habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre 30.000 y 50.000 salarios mínimos legales mensuales.

- *Cuarta categoría*, los municipios con población comprendida entre 15.001 y 30.000 habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre 15.000 y 30.000 salarios mínimos legales mensuales.

- *Quinta categoría*, los municipios con población comprendida entre 7.001 y 15.000 habitantes, y cuyos ingresos mensuales oscilen entre 5.000 y 15.000 salarios mínimos legales mensuales.

- *Sexta categoría*, los municipios con población inferior a 7.000 habitantes y con ingresos anuales no superiores a 5.000 salarios mínimos legales mensuales.

Y el párrafo del artículo 117, prescribe: "En los municipios y distritos clasificados en categoría especial, primera y segunda, los concejos municipales podrán organizar comunas con no menos de diez mil (10.000) habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil (5.000) habitantes", señalando en el inciso segundo, que: "*En los demás municipios, los alcaldes diseñarán mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades*", siendo esta última parte la acusada, por infringir el artículo 318 de la Constitución pues, en criterio de las demandantes, la autorización que se concede a los concejos municipales para crear "comunas" en la zona rural de los municipios, no contiene restricción o condicionamiento alguno y, por tanto, no

puede ser abolida para los municipios de quinta y sexta categoría como se hace en la norma demandada. Además, consideran que con tal proceder se establece una discriminación entre los municipios pequeños frente a los grandes y se despoja al concejo de una facultad exclusiva que no puede ser desconocida por la ley.

Y erran las demandantes en su apreciación y ello se debe a la interpretación aislada que hacen de los preceptos constitucionales reguladores del asunto materia de debate, ya que se limitan a analizar el contenido del artículo 318 de la Ley Suprema, ignorando por completo el artículo 320 ibidem, con el cual guarda íntima conexidad. Por esa razón, tienen que interpretarse en una forma coordinada y armónica, como se expresó en párrafos anteriores.

Cierto es, que en el artículo constitucional citado en primer término, se les confiere a los concejos municipales una facultad potestativa para dividir el territorio de su jurisdicción en "comunas" en el sector urbano y "corregimientos" en el sector rural, pero no es menos cierto que en el artículo 320 del mismo Ordenamiento, es el mismo Constituyente quien autoriza al legislador para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y "*señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración*" (destaca la Corte), lo cual significa que la ley puede con base en esas particularidades objetivas crear distintas categorías de municipios y estatuir tratamientos diferenciales, atendiendo a las necesidades y realidades propias de cada región.

Si el legislador está constitucionalmente facultado para darles una organización distinta a los municipios, nada le impedía hacerlo respecto a los de quinta y sexta categoría, como ocurrió en el presente caso, al no permitir que en el sector urbano se creen "comunas", debido al reducido número de habitantes y a su condición socio-económica.

Ahora bien: la presunta uniformidad o igualdad en los regímenes municipales, que las demandantes aducen, queda desvirtuada no solamente por el mandato del artículo 320 Superior que permite hacer diferenciaciones entre los municipios de acuerdo con su categoría y los demás items allí enunciados, sino también por la existencia de otros regímenes especiales que la misma constitución consagra para el Distrito Capital, los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla (arts. 322 y 328); y normas del mismo ordenamiento en las que se regulan situaciones como la asignación de regalías para los municipios de acuerdo con su situación geográfica (arts 331 y 360), la determinación de porcentajes de participación en los ingresos corrientes de la Nación (art. 357), etc. Además, considera la Corte que si se asignara idéntico régimen para todos los municipios sin tener en cuenta ciertas diferenciaciones objetivas que existen entre ellos, como por ejemplo sus necesidades básicas insatisfechas, su situación geográfica, el número de habitantes, sus condiciones económicas y sociales, se crearía una evidente desigualdad en detrimento de los mismos municipios, lo cual atentaría contra la misma Constitución que exige que la "igualdad sea real y efectiva".

En este orden de ideas, no les asiste razón a las demandantes, pues la norma demandada en lugar de contrariar la Constitución la respetó.

6.3 Participación ciudadana en los municipios

Se afirma en la demanda que la norma acusada también infringe el artículo 318 Superior, al atribuir a los alcaldes municipales la función de diseñar mecanismos de participación ciudadana en los municipios de quinta y sexta categoría, ya que esta tarea les corresponde ejecutarla a los concejos municipales. No comparte la Corte el argumento de las demandantes, pues no es cierto que en la disposición constitucional citada se haya tomado esa determinación; allí simplemente se faculta a los concejos municipales para dividir el territorio en "comunas" y "corregimientos", se señala cuál es la finalidad o propósito de esta medida -mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local- y se instituyen las denominadas juntas administradoras locales con sus respectivas funciones.

La no autorización para crear comunas en las zonas urbanas y, por ende, juntas administradoras locales, "no implica la supresión de los mecanismos de participación ciudadana, pues continúan vigentes los que consagra la Constitución y la ley", como acertadamente lo manifiesta el Viceprocurador General de la Nación, y que en sentir de la Corte se constituyen en instrumentos o mecanismos igualmente idóneos y eficaces para asegurar la presencia de la comunidad en el manejo, control y vigilancia de los asuntos locales; además, las juntas administradoras locales son un medio para garantizar la participación de la ciudadanía, pero no son el único medio instituido para ello.

Esta Corporación se ha referido ampliamente a los mecanismos de participación ciudadana que consagra nuestro ordenamiento constitucional, en los diferentes campos. Ver entre otras, C-089/94 y C-180/94, algunos de cuyos apartes vale la pena transcribir, con el único fin de mostrar a

las accionantes la multiplicidad de medios con que cuentan los ciudadanos para participar activamente en el manejo de los asuntos nacionales y locales, en la toma de decisiones, en el control y vigilancia de la gestión pública, en la prestación de los servicios públicos, etc.

"En el campo de la organización política electoral se amplían los mecanismos existentes antes de la expedición de la Carta de 1991. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa, votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (art. 103 C.P.). Por otra parte, se asegura la participación de partidos y movimientos minoritarios en la mesas directivas de los cuerpos colegiados (art. 112 C.P.) y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales (art. 112 C.P.). La Carta Política también establece el voto programático (art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (art. 375) o soliciten someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular (art. 377)".

"En cuanto al ejercicio de la función administrativa, se deberá dar participación efectiva a la mujer en los niveles decisorios de la administración (art. 40-2 C.P.). Por mandato constitucional el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (art. 270)".

"Mención especial merece la proyección de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos. Al Estado, con la participación de los particulares y de la comunidad, le ha sido confiado el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social (art. 48 C.P.) y la prestación del servicio público de la salud (art. 49 C.P.). La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación (art. 68 C.P.) y el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación (art. 41) son signos distintivos del servicio público de la educación. En general, la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos deberá ser determinada por la ley (art. 369 C.P.) de manera que se haga realidad la participación de los miembros de la comunidad en las decisiones que más directamente los afectan".

"A nivel de la rama legislativa del poder público se otorga a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional (art. 155 C.P.) y de participar a través de organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernan en materia del control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (art. 78 C.P.)"

"En lo que respecta al régimen territorial la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal, mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (arts 303 y 314 C.P.), la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial (art. 105 C.P.), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (art. 314 C.P), la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de los territorios indígenas, especialmente en lo que concierne a la explotación de los recursos naturales (arts. 229 y 230)".

"En materia económica, presupuestal y de planeación, también ha operado un fenómeno de proliferación de espacios y mecanismos de participación democrática, superando la antinomia entre capital y trabajo, la Constitución otorga al legislador la posibilidad de establecer estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (art. 57). El Estado, por su parte, en los procesos de privatización de las entidades en las que tiene participación deberá tomar las medidas conducentes para democratizar la titularidad de las acciones (art. 60). Igualmente, es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (art. 64 C.P.) y garantizar la igualdad de oportunidades en el uso del espectro electromagnético, interviniendo para evitar prácticas monopolísticas (art. 78 C.P.). De manera deliberada el Constituyente ha buscado la democratización de la sociedad colombiana y la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (arts. 1 y 13 C.P.) al acoger como rútero para la distribución del gasto público y la participación en los ingresos corrientes de la Nación aquél que tiene en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (arts. 350 y 357). Por su parte, el legislador es responsable de la determinación de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (art. 342 C.P.). A su vez, diversos sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales integran junto con representantes de las entidades territoriales el Consejo Nacional de Planeación, organismo de carácter consultivo y foro para la discusión del plan nacional de desarrollo (art. 340 C.P.)"

"En cuanto a la democratización de las organizaicones (sic) privadas, la Constitución exige de los colegios profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (arts. 26 y 39 C.P.) y así mismo obliga a las

organizaciones (sic) deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (art. 52 C.P.). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquéllas (art. 103 C.P.)"

"Finalmente, el legislador está llamado a garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones que pueden afectar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (art. 79 C.P.)" (sent. 089/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

La autorización que en la norma demandada se concede a los alcaldes municipales para diseñar mecanismos de participación con el fin de permitir a la ciudadanía de los municipios de quinta y sexta categoría participar en la solución de sus problemas y necesidades, no vulnera la Constitución pues desarrolla uno de los fines del Estado, cual es el de "facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" (art. 2) y, como en el artículo 311 ib, se les asigna a los municipios la tarea de "promover la participación comunitaria", quién mejor para hacerlo que el alcalde municipal, quien es su representante. Si la Constitución de 1991 se caracteriza precisamente por ser "democrática y participativa", nada impide que se establezcan otros instrumentos distintos a los estatuidos por el Constituyente para lograr que el ciudadano se interese por los asuntos locales, y mediante una relación más estrecha con la administración participe activamente en la búsqueda de soluciones para la satisfacción de sus propias necesidades y el bienestar social de la comunidad.

Finalmente, cabe agregar que los mecanismos de participación ciudadana en algunos casos son creados directamente por el Constituyente como se expresó en la sentencia antes transcrita, y en otros se autoriza a la ley para hacerlo. Así, a la ley le corresponde organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados (art. 270 C.N.); fijar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes (art. 342 C.N.); determinar los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio; definir la participación de los municipios o de sus representantes en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios (art. 369 C.N.); garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el derecho a un ambiente sano (art. 79 C.N.), etc.

Así las cosas, no encuentra la Corte que el precepto acusado vulnere la Constitución y, en consecuencia, será declarado exequible.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del parágrafo del artículo 117 de la ley 136 de 1994.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2026-06-22 06:57:00