

Sentencia C-544/96

INTERPRETACION HISTORICA-Naturaleza

Cuando el sentido literal de una norma no permite establecer claramente su campo de aplicación, debe el intérprete acudir a referencias extrajurídicas de interpretación. Una de ellas es la referencia histórica, a través de la cual se persiguen no sólo los antecedentes jurídicos de la disposición cuestionada, sino también aquellas circunstancias de orden fáctico y político que le dieron origen; es posible que dichos antecedentes arrojen luces suficientes acerca del verdadero y preciso sentido que encierra la norma que se quiere interpretar.

LEY DE HONORES-Alcance

La ley de honores produce efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. De manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.

Referencia: Expediente D-1288

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º(parcial) de la ley 32 del 29 de diciembre de 1969.

Actor: Mario Williams García

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., dieciseis (16) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Mario Williams García, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 1º(parcial) de la ley 32 de 1969 "Por la cual se decreta la denominación de un aeropuerto"

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y

legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente, con la advertencia de que se subraya lo demandado:

***“Ley 32 de 1969
(diciembre 29)***

“Por la cual se decreta la denominación de un Aeropuerto

"Artículo 1°. El aeropuerto Internacional de Barranquilla se denominará 'Aeropuerto Internacional Ernesto Cortisoz'."

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 15, 16, 286, 287-3, 300-6 y 311 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Considera el demandante que la norma acusada vulnera el derecho al buen nombre del municipio de Soledad (Atlántico), persona jurídica de derecho público, porque denomina al aeropuerto Ernesto Cortisoz como aeropuerto internacional "de Barranquilla", cuando el mismo está localizado, en su integridad, dentro de la jurisdicción del municipio de Soledad, según consta en los planos cartográficos realizados en 1990 y actualizado a 1994 por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.

Alega que la misma disposición también lesiona el derecho al libre desarrollo de la personalidad del municipio afectado, pues le impide gozar de plena autonomía para la gestión de sus intereses. Considera que esta decisión del legislador, menoscaba la integridad física y territorial del municipio de

Soledad.

En escrito aditivo de la demanda, el actor agrega que no existe unidad conceptual entre el título de la ley 132 de 1969 y su artículo primero, pues mientras el encabezamiento de la norma hace referencia a que la disposición es ley “por la cual se decreta la denominación de un Aeropuerto”, el artículo, so pretexto de efectuar la denominación aludida, modifica y amplía los límites de uno de los municipios que pertenecen al departamento del Atlántico.

A la demanda, el actor adjunta algunos planos topográficos en los que consta la localización de las instalaciones del aeropuerto.

IV. INTERVENCIONES

Dentro de la oportunidad procesal prevista intervino en el trámite de constitucionalidad el señor Ramón Pacheco Sánchez, en representación de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, quien solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada con fundamento en los argumentos que a continuación se sintetizan.

Considera el interviniente que la expresión "de Barranquilla" no es vulneratoria del orden constitucional, por cuanto, según la ordenanza departamental 028 de 1981, el municipio de Soledad hace parte del Area Metropolitana de Barranquilla, junto con los municipios de Malambo y Puerto Colombia; y que por lo tanto, al estar situado el aeropuerto dentro de dicha jurisdicción y estar dispuesto para servir al municipio núcleo, o sea Barranquilla, es legítimo que se lo denomine con el calificativo demandado.

Asegura, además, que son innumerables los casos, en Colombia y en el resto del mundo, de aeropuertos que, identificados con el nombre de una ciudad, se encuentran localizados en otra.

De otro lado, afirma que es imposible inferir vulneración al derecho fundamental de la intimidad personal y familiar, y al libre desarrollo de la personalidad de una persona jurídica, como lo sugiere el demandante. Por el contrario, asegura que la localización del aeropuerto en esa jurisdicción, ha reportado ingentes beneficios para el municipio que la ejerce, y que, igualmente, no se ha puesto en peligro la autonomía territorial y administrativa del mismo.

Afirma que el aeropuerto Ernesto Cortissoz es un bien de la Nación, administrado por la Aerocivil y al servicio del Distrito Especial de Barranquilla, y que por lo tanto, no es inconstitucional la expresión demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada de acuerdo con los argumentos

que se enuncian a continuación.

Luego de aceptar, en gracia de discusión, que las entidades territoriales son titulares de los derechos fundamentales que se predicen vulnerados en la demanda, asegura el señor procurador general que la expresión acusada no ataca el derecho al buen nombre del municipio de Soledad, pues no constituye un agravio contra la dignidad de dicha persona jurídica. Así mismo, tampoco implica la transgresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues no impide que la entidad territorial despliegue sus actividades económicas o culturales, "ni que afecte el estilo de vida o la idiosincrasia de sus habitantes"

Finalmente, afirma el representante del Ministerio Público, la sola expresión "de Barranquilla" no constituye violación del orden constitucional, pues la misma "se reduce a determinar la denominación de un bien que por cierto no pertenece a dicho municipio" -es decir, al de Soledad- " sino a la Nación"; además de que el aeropuerto de Barranquilla, aduce el procurador, lo administra el municipio nuclear del área metropolitana, cual es el municipio de Barranquilla.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Análisis de los cargos

Como quiera que las razones de inconstitucionalidad de la expresión acusada se predicen fundamentalmente de los alcances de la ley 32 de 1969, considera la Corte importante precisar su finalidad, para efectos de establecer si, a través de ella, se modificaron los límites territoriales de los municipios de Soledad y Barranquilla y si con ello se violó alguna disposición constitucional.

Como es sabido, cuando el sentido literal de una norma no permite establecer claramente su campo de aplicación, debe el intérprete acudir a referencias extrajurídicas de interpretación. Una de ellas es la referencia histórica, a través de la cual se persiguen no sólo los antecedentes jurídicos de la disposición cuestionada, sino también aquellas circunstancias de orden fáctico y político que le dieron origen; es posible que dichos antecedentes arrojen luces suficientes acerca del verdadero y preciso sentido que encierra la norma que se quiere interpretar.

En el caso de la ley 32 de 1969 "Por la cual se decreta la denominación de un aeropuerto", cabe anotar que la misma fue promulgada días después de que se cumpliera el primer cincuentenario del nacimiento de la aviación civil en Colombia, con motivo de la fundación de la empresa aérea SCADTA. La razón que motivó al legislador para que se adoptara la disposición estudiada,

no fue otra que la de honrar la memoria de don Ernesto Cortissoz, considerado como el pionero de la actividad aérea en el país.

En la exposición de motivos del proyecto, que finalmente se convirtió en la ley 32 de 1969, se manifestó:

"(...) Fue don Ernesto Cortissoz, quien promovió, en compañía de varios eminentes ciudadanos colombianos y alemanes la fundación de la SCADTA, que presentó el primer intento serio de aviación comercial en América y uno de los primeros en el mundo. Sus extraordinarias dotes de hombre de empresa, su espíritu de sacrificio, su reconocida inteligencia y su patriotismo le llevaron a trabajar intensamente por el éxito de tan magna tarea.

"(...) Su nombre está rodeado del cariño y la admiración de todos los barranquilleros que ven en su memoria la de uno de los pioneros del progreso nacional, a quien es justo rendir un póstumo homenaje.

"(...)Este es el sentido de la presente Ley..."(Historia de las leyes,pág.717. Exposición de motivos. Armando Zabaraín, 1981)

La propuesta citada, fue aprobada por unanimidad en primero y segundo debate por el Senado de la República y la Cámara de Representantes respectivamente. En algunos apartes de los debates, se expresó:

"(...)Su autor propone darle el nombre al Aeropuerto Internacional de la ciudad de Barranquilla del ilustre pionero de la aviación nacional "ERNESTO CORTISSOZ",y para conmemorar así el cincuentenario de la Aviación Comercial en América que se cumple precisamente el cinco de diciembre del presente año, cuando fue establecida en Colombia la Empresa Aérea SCADTA que tuvo origen en la ciudad de Barranquilla y que hoy se ha convertido en una de las más progresistas empresas del mundo como lo es AVIANCA."(Historia de las leyes,Pág.719. Ponencia para segundo debate. Guillermo Eastman Mejía. Representante Ponente)

De los antecedentes legislativos citados se desprende, que la ley 32 de 1969 es una ley de honores expedida a la luz de la Constitución de 1886, con fundamento en el artículo 76, numeral 17, el cual facultaba al Congreso, como órgano al que corresponde hacer las leyes, para “*Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria...*”. La Constitución de 1991 concede dicha facultad al Congreso en su artículo 150, numeral 15.

Esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “*decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria*” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley. En el caso de la ley 32, su finalidad no es otra, como ya se dijo, que la de brindar un homenaje a un ciudadano colombiano -Ernesto Cortissoz-; por ello, sus -efectos no pueden sobrepasar el ámbito de su competencia; esto es, decretar la denominación de un aeropuerto. En momento alguno puede entenderse que el legislador tuvo presente razones de tipo territorial o tributario, y menos aún, aquellas relacionadas con la competencia de los municipios o con el manejo de sus propios asuntos.

Algunos elementos de juicio aportados a la demanda aclaran el alcance de la norma; entre ellos los planos urbanos de Soledad y Barranquilla elaborados en 1990 y actualizados a 1994 por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” para uso exclusivo del catastro, donde aparece ubicado el aeropuerto en el municipio de Soledad, sitio en el que se encontraba antes de promulgada la ley; de manera que si la ley hubiese modificado los límites territoriales de los municipios señalados, como lo afirma el demandante, los planos que describen dichos límites, provenientes de autoridades públicas, hubiesen acatado las disposiciones legales que los modificaban y ello no fue así.

Además, en relación con la competencia para modificar los límites de las entidades territoriales, debe anotarse que, de conformidad con el artículo 300-6 de la Carta Política, es a las Asambleas Departamentales a las que corresponde, “*Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias*”; por tanto, la facultad legislativa en esta materia se circunscribe, según lo prescrito por el artículo 150-4 de la Constitución, a “*...fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias*”. Pero si, en gracia de discusión, el legislador hubiese querido mediante la ley 32 de 1969, fijar las bases para modificar los límites territoriales de los municipios en comento, esa situación particular, en principio, tampoco haría inconstitucional la ley pues es la propia Carta la que faculta al legislador para ello. Sin embargo, como ya ha quedado claro, la norma acusada hace parte de una ley que fue expedida con fundamento en el artículo 76-17 de la Constitución de 1886, actual artículo 150-15 de la Constitución vigente, el cual faculta al Congreso de la República para “*Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria*”, y no en desarrollo del artículo 150-4 de la Carta.

Por otro lado, la expresión “de Barranquilla” tampoco debe entenderse en el sentido de posesión o pertenencia. No puede decirse que lo pretendido por el legislador fue adjudicarle la propiedad del aeropuerto a la ciudad de Barranquilla, pues dicho aeropuerto no pertenece a ningún municipio de la región -ni a Soledad ni a Barranquilla-; se trata de un bien público de propiedad de la Nación, a cargo de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, la cual también tiene a su cargo la explotación. Lo anterior, encuentra fundamento en la “relación general de aeródromos 1996” expedida por la U.E. Aeronáutica Civil, en el manual de reglamento aeronáutico (Resolución No. 2470 de 1974, con sus modificaciones y adiciones) y en el artículo 13 de la ley 3a. de 1977.

Debe entenderse entonces que la expresión acusada utiliza a la ciudad de Barranquilla como punto de referencia, por ser el núcleo geográfico de mayor desarrollo en la región y a la que en mayor proporción sirve dicho aeropuerto, sin perjuicio del derecho que les asiste a los demás municipios vecinos, y al país en general, de utilizar sus servicios. No pueden tampoco ignorarse las especiales características que posee la ciudad de Barranquilla, para efectos de liderar el área a la que sirve el aeropuerto, pues no sólo es la Capital del Departamento de Atlántico y área metropolitana de la cual hace parte, entre otros, el municipio de Soledad, sino que además, es Distrito Especial Industrial y Portuario, erigido como tal por el Acto Legislativo No. 1 de 1993.

Además, el Manual de reglamento aeronáutico, numeral 6.1.25, cataloga al aeropuerto "Ernesto Cortissoz" como aeropuerto "internacional" que sirve principalmente a Barranquilla, y en este mismo sentido se encuentra identificado a nivel internacional, conforme a lo prescrito en la ley 12 de 1947, aprobatoria de la Convención de Chicago de la organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (promulgado por el decreto ejecutivo 2007 de 1991), que en su artículo 10o. señala que, *"...El Estado publicará los detalles respecto a los aeropuertos habilitados y los transmitirá al Organismo Internacional de Aviación Civil que se establece en la parte II de esta Convención, para su transmisión a todos los demás Estados contratantes."* No puede desconocerse que a nivel internacional, la designación de aeropuertos y rutas constituye elemento de singular importancia para el desarrollo de la aviación civil internacional y la conservación de las relaciones entre las naciones y pueblos del mundo.

La expresión *"de Barranquilla"* contenida en el artículo 1o. de la ley 32 de 1969, no vulnera entonces ninguna disposición constitucional, como quiera que por sí misma no entraña consecuencias degradantes para el organismo territorial, ni desconoce el libre desarrollo de su personalidad, entre otras razones, porque el derecho al libre desarrollo de la personalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política, se predica exclusivamente de las personas naturales y no de las personas jurídicas. Asimismo, no puede afirmarse que con la expedición de esta ley el municipio de Soledad haya perdido autonomía para la gestión de sus intereses. Por el contrario, al encontrarse ubicado el aeropuerto en territorio de su jurisdicción, le ha generado a este municipio mayores ingresos provenientes del pago de los impuestos propios y le ha permitido un mayor desarrollo en todos sus órdenes -económico, humano y de obras públicas-, sin que sea procedente exigir prerrogativas superiores a las permitidas por la Constitución y la ley para los municipios; además, como ha quedado establecido "el aeropuerto internacional Ernesto Cortissoz" no pertenece ni es explotado por el municipio de Soledad. El mismo, hace parte de la infraestructura aeroportuaria nacional y pertenece a la Nación, a cargo de la Aeronáutica Civil.

Ahora bien, la Constitución Política en su artículo 287, efectivamente consigna los elementos fundamentales que definen el concepto de "autonomía territorial", y aunque la propia norma permita que se establezcan limitaciones constitucionales y legales al ejercicio de la gestión autónoma de los intereses de las entidades territoriales, dichas limitaciones, según esta Corporación, no pueden llegar al punto de desconocer el núcleo esencial del derecho cual es,

que los organismos territoriales puedan gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponda, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. (Sentencia No. C-586 de 1995, Magistrados Ponentes, doctores Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo)

Sin embargo, cuando la norma no vulnera dicho núcleo, como ocurre con el precepto acusado, cuyo contenido se adopta con fundamentos teleológicos diferentes a los de regular situaciones que conlleven implicaciones de tipo territorial, no es posible afirmar que realmente se genere un grave perjuicio al principio constitucional de la autonomía territorial. No resulta claro que la expresión acusada, por el solo hecho de que ella hace referencia, de manera tangencial y no fundamental, a un municipio que no es propiamente aquel en el que se encuentra asentado un aeropuerto, vulnere la autonomía de uno de los entes locales involucrados ni genere, como ya se explicó, consecuencias desventajosas para el manejo de sus propias gestiones.

En este orden de ideas, considera la Corte que el actor, para solicitar la declaratoria de inexecutable de la expresión acusada, partió de un supuesto errado: considerar que la ley tenía un propósito mayor al que realmente justificó su expedición y aprobación; es decir, que estaba señalando límites territoriales o tributarios en perjuicio del municipio de Soledad. Las implicaciones de la ley 32 son muy diferentes a las que aduce, equivocadamente, el demandante.

Por todo lo anterior, encuentra la Corte que la expresión “*de Barranquilla*”, contenida en la ley 32 de 1969, no viola ninguna disposición constitucional, razón por la cual será declarada executable.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación (e) y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar **EXECUIBLE** la expresión “*de Barranquilla*”, contenida en el artículo 1o. de la ley 32 de 1969.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General