



UNIDAD DE LITIGIO ESTRATÉGICO DE ASOCAPITALES

ULEA



Alejandro Eder Garcés

Presidente de Asocapitales – Alcalde de Cali

Juan Alfredo Quenza Ramos

Vicepresidente de Asocapitales – Alcalde de Arauca

Marlon Monsalve Ascanio

Secretario de Asocapitales – Alcalde de Florencia

Luz María Zapata Zapata

Directora Ejecutiva de Asocapitales

Colaboración especial:

Deisy Yulieth García Torres

Directora Jurídica de Asocapitales

Everaldo Lamprea Montealegre

Consultor Asocapitales

Héctor Riveros Serrato

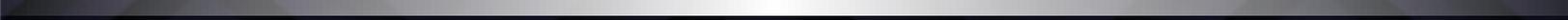
Consultor Asocapitales

Luis Fernando Villota Quiñones

Director de Estudios

Valentina Benavides Carrillo

Profesional de apoyo Asocapitales



Introducción

Conscientes de la importancia de fortalecer el mandato del artículo 287 constitucional, según el cual las entidades territoriales son autónomas, y considerando que dicho mandato ha sido desconocido frecuentemente por los diferentes poderes públicos, desde la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales tomamos la decisión de crear la Unidad de Litigio Estratégico (ULEA).

Esta Unidad de Litigio Estratégico tendrá como objetivo la representación y defensa de los intereses de nuestros asociados, pero con particular énfasis en la protección y reivindicación del modelo autonómico establecido en la Constitución Política de 1991.

La Unidad de Litigio, si bien tiene como funcionalidad principal la interposición activa de demandas en pro de los intereses de nuestros asociados, busca además propiciar debates públicos, proponer reformas legales, generar alianzas públicas y aportar al Centro de Pensamiento de Asocapitales.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este documento se presentan los conceptos generales, líneas de acción y metodología que desarrollará la Unidad de Litigio Estratégico (ULEA) para su implementación.



¿Qué es la Unidad de Litigio Estratégico de Asocapitales - ULEA?

La Unidad de Litigio Estratégico de Asocapitales (ULEA), tiene como objetivo defender la autonomía territorial de nuestros asociados a través de acciones judiciales efectivas en diferentes áreas, en las que se vea comprometido este principio constitucional por normas de diferente nivel tanto legislativas como actos administrativos.



¿Qué se busca con la Unidad de Litigio Estratégico de Asocapitales - ULEA?

Pasar de una asesoría o vocería pública a un movimiento activo a través de la identificación y análisis de casos emblemáticos, que promuevan acciones judiciales contra posibles violaciones a la autonomía territorial.

Este camino implicará promover decisiones, fallos y aclaraciones en las altas cortes particularmente de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.



¿Cuáles son las líneas de acción de la Unidad de Litigio Estratégico de Asocapitales – ULEA?



Interponer activamente demandas en contra de distintas disposiciones legales y/o administrativas que vulneren la autonomía territorial.



Propiciar debates públicos frente a la contextualización de las pretensiones y protección de sus intereses, en particular, la defensa de la autonomía y descentralización territorial.



Proponer reformas legales, e incluso administrativas con fundamento en las decisiones y reglas jurisprudenciales que se desarrollen con base en el litigio que ésta promueve. Esta labor resulta de especial relevancia en tanto que, la aplicación práctica de las reglas de decisión que adopten los jueces en pro de la defensa de los parámetros constitucionales que a continuación se desarrollan, deben ser llevados a reglamentaciones que promuevan su aplicación progresiva.



Generar alianzas públicas. Una labor fundamental para el éxito de las tareas de litigio estratégico es lograr aumentar el número de actores que se unen a las pretensiones y defensa. Si bien por supuesto, el eje central deben ser las ciudades capitales, varias de las acciones de litigio estratégico pueden encontrar aliados en otros municipios, departamentos e incluso, otras formas de asociatividad territorial en tanto que, la protección de la autonomía y la descentralización se pueden convertir en un objetivo en común.

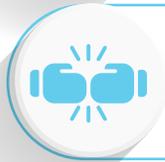
¿Cuál es la Metodología y pasos para el ejercicio y desarrollo de las actividades de la Unidad de Litigio Estratégico de Asocapitales?



Identificación de las normas susceptibles de ser demandadas



Análisis de contexto político y social de las acciones



Estructuración del problema jurídico y social



Análisis de impacto de las reglas jurisprudenciales o de derecho que se pretendan crear



Definición de la estrategia jurídica



Implementación de la estrategia jurídica

¿Cuáles son las categorías de normas susceptibles de ser demandadas?

Usurpación: Es aquella norma vigente en la que el Congreso de la República o el Gobierno nacional usurpa a los municipios una facultad, deber, función o competencia. No obstante, una norma previa (constitucional o legal) indica que esta facultad, deber, función o competencia, se debe ejecutar por los municipios.

Atribución: Es aquella norma vigente en la que una entidad del nivel nacional atribuye a los municipios una facultad, deber, función o competencia. No obstante, una norma previa (constitucional o legal) indica que esta facultad, deber, función o competencia, se debe ejecutar por el Congreso de la República, el Gobierno nacional o los departamentos.

Impacto fiscal: Es aquella norma vigente que designa una facultad, deber, función o competencia a las entidades territoriales, pero se expide sin estudio de impacto fiscal.

Favorecimiento local: Es aquella norma vigente en el que, el nivel nacional (Congreso de la República o Gobierno nacional) atribuye competencias a los organismos comunitarios y locales. No obstante, estas competencias pertenecen a las entidades territoriales, o a concejos y asambleas, según normas previas de orden constitucional y/o legal.

¿Cuáles son las variables para la identificación de normas susceptibles de ser demandadas?

Estas variables permiten identificar si una norma particular se presenta como una amenaza a los fines e intereses de Asocapitales y, adicionalmente, permitirá tener una primera evaluación de las posibilidades de éxito de las demandas. En este sentido, la ULEA debe realizar un estudio preliminar básico. La vulneración de una o varias de las variables señaladas deben ser un factor de sospecha que habilitaría el estudio de fondo. Estas son.

a. Desconocimiento al Ordenamiento, autonomía y descentralización territorial

b. Desconocimiento a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad

c. Desconocimiento del Esquema hacendatario y tributario territorial

d. Protección a la prestación de bienes y servicios territoriales

a. Desconocimiento al Ordenamiento, autonomía y descentralización territorial

Para la identificación de normas que puedan ser objeto de demanda la ULEA se debe estructurar dos metodologías de análisis:

(i) Creación del **principio de sospecha sobre la constitucionalidad** de medidas que no justifiquen o no promuevan el aumento de capacidades de entidades territoriales y el traslado de funciones a estas, entendida cómo la obligación del legislativo o el ejecutivo de hacer de la autonomía territorial **un proceso progresivo, cada vez más profundo que no permite normas o disposiciones regresivas.**

(ii) **Test de interferencia** por parte de la Nación a las competencias y límites de la autonomía territorial en sus derechos a la dirección política autónoma, la administración de sus recursos, la prestación-cómo mínimo- de los bienes y servicios señalados en la Constitución, la imposición de tributos respetando el principio democrático bajo un examen de los límites de los diferentes niveles de asociatividad territorial y del Gobierno nacional.



b. Desconocimiento a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad

Los principios constitucionales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad deben reforzar los postulados constitucionales de autonomía territorial. Por tal razón son susceptibles de demandas las normas que no cumplan con los siguientes parámetros:

- (i) no se puede vaciar las competencias de los municipios y/o capitales a pesar de que otros niveles de gobierno tengan también funciones similares o complementarias para la prestación de bienes o servicios,
- (ii) las entidades locales tienen el derecho a intervenir activamente en la estructuración, diseño y evaluación de políticas públicas que terminen siendo implementadas en sus territorios y
- (iii) la subsidiariedad en la prestación de un servicio o bien de competencia municipal o de ciudades capitales es una atribución excepcional y que implica los mayores niveles de argumentación, justificación y prueba de la incapacidad de los niveles de gobierno locales.



c. Desconocimiento del Esquema hacendatario y tributario territorial

Sin ninguna duda, la protección del esquema hacendatario y tributario de las ciudades capitales debe ser pilar fundamental del trabajo de la ULEA. Los parámetros de protección deben ser:

- (i) la autonomía en la disposición de los recursos,
- (ii) la protección de las facultades de regulación y reglamentación por parte de los cuerpos colegiados territoriales y
- (iii) el derecho de participación de los recursos nacionales.

La protección y variable fundamental para la determinación de posibles demandas por parte de la ULEA es la proscripción de interferencias arbitrarias en la reglamentación legal o incluso, administrativa del régimen tributario territorial.

La ULEA debe tener como criterio o **variable para la realización de posibles demandas en el marco del régimen hacendatario y tributario local, aquellas normas legislativas y gubernamentales que**

- (a) constituyan una interferencia excesiva,
- (b) sin responder a estrictos criterios de razonabilidad y
- (c) la imposición de límites de destinación, requisitos de autorización y definición de los elementos de los tributos endógenos de las ciudades capitales.



d. Protección a la prestación de bienes y servicios territoriales

Marcar con claridad cuáles han sido las competencias que le ha otorgado la Constitución y las leyes a las entidades territoriales debe ser la variable fundamental para la ULEA, en la determinación de las demandas y en la implementación del que se denominó como test de interferencia.

Al menos los siguientes elementos se vislumbran del artículo 311 constitucional:

- (i) prestación de servicios públicos básicos,
- (ii) infraestructura y obra local,
- (iii) ordenamiento y uso del suelo territorial,
- (iv) participación ciudadana y
- (v) promoción social y cultural.

La defensa de estos cinco parámetros fundamentales se debe convertir para la ULAE, en variables fundamentales al momento de analizar las demandas que se pretendan realizar.



¿Cómo le aporta la Unidad de Litigio Estratégico – ULEA al Centro de Pensamiento de Asocapitales?

A partir de los procesos y resultados del ejercicio litigioso se busca generar documentos técnicos y debates públicos, dentro del marco del Centro de Pensamiento de Asocapitales, los cuales recojan discusiones de orden social y académicos relacionados con las amenazas a la autonomía territorial y los desafíos para fortalecerla.



www.asocapitales.co

