

Sentencia C-072/14

REGIMEN PARA LAS AREAS METROPOLITANAS-Objeto, naturaleza, competencias y funciones

AREA METROPOLITANA-Alcance de norma acusada sobre concepto de Comisión Especial del Congreso previo a radicación de proyecto ante la Registraduría Nacional de Estado Civil/CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL-Condicionamiento

CREACION DE AREA METROPOLITANA-Constituye una decisión autónoma de los municipios interesados

PARTICIPACION DE UN DELEGADO DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUNTA METROPOLITANA-No incide en la conformación del quórum para deliberar y decidir asuntos a cargo de este órgano directivo

AREA METROPOLITANA-Requisitos para su creación/AREA METROPOLITANA-Consulta popular

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias materiales sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de dicha acción/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma

completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Líneas jurisprudenciales/PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Alcance/AUTONOMIA TERRITORIAL-Definición/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites/CONFIGURACION LEGISLATIVA EN EL AMBITO TERRITORIAL-Jurisprudencia constitucional/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Limites respecto de autonomía territorial

La Corte ha consolidado unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que la Carta Política de 1991 contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Dentro de ese esquema, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. En este orden de ideas, se precisa armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente. En tal sentido, el juez constitucional en sentencia C- 535 de 1996 consideró que la autonomía debía entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, “la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.” En esa misma providencia se señaló que “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”. También ha precisado la jurisprudencia constitucional el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por “el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los

servicios a su cargo.” En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario. Lo cual realza de manera importante la búsqueda de un equilibrio entre dicha idea de Estado Unitario y las garantías de Autonomía Territorial según las cuales la ley no está autorizada para vaciar de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales fijada en el artículo 287 C.P., por lo que le está vedado al Legislador establecer normas que “limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”.

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidad de armonizarlos/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial/NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias/AUTONOMIA-Limitaciones deben ser razonables y proporcionadas

AREA METROPOLITANA-Definición/AREA METROPOLITANA-Clasificación de distritos o municipios/AREA METROPOLITANA-Naturaleza administrativa/AREA METROPOLITANA-Finalidad/AREAS METROPOLITANAS-Competencias

AREAS METROPOLITANAS-No son en si mismas entidades territoriales pero si gozan de las mismas garantías

El área Metropolitana goza de la garantía institucional propia de las entidades territoriales, por virtud de la garantía de autonomía consagrada para los municipios, y no porque ella en sí misma sea una entidad territorial; que como se explica, no lo es. Dicha garantía, cuya exigencia deriva de la protección a los municipios, si bien puede ser objeto de regulaciones básicas, como en efecto lo es mediante la ley orgánica acusada en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, no puede transgredir el núcleo esencial de la autonomía de los municipios que la conforman.

PARTICIPACION DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUNTA METROPOLITANA-Exequibilidad condicionada

La Corte Constitucional, de un lado encontró ajustado a los principios constitucionales de los que se deriva el principio de autonomía territorial, la pertenencia del representante del

gobierno nacional a la Junta Metropolitana cuando participa en las decisiones de este órgano, en tanto la norma le otorga voz pero no voto. Pero de otro lado, encontró contrario a los mismos principios su contabilización para la determinación del quórum para citar sesiones extraordinarias y para sesionar válidamente, por lo que entonces deberá declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada.

Referencia: expediente D- 9733

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”.

Demandante: Andrés De Zubiria Samper

Magistrado Ponente

ALBERTO ROJAS RIOS

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Andrés De Zubiria Samper presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”:

Ley 1625 de 2013

(Abril 29)

Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Título I

Capítulo I

Objeto, naturaleza, competencias y funciones

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

La presente ley, deroga la Ley 128 de 1994 y articula la normatividad relativa a las Áreas Metropolitanas con las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras.

Parágrafo. La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial.

Artículo 2°. Objeto de las Áreas Metropolitanas. Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

Artículo 3°. Naturaleza jurídica. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

Artículo 4°. Conformación. Las Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo.

Será municipio núcleo, la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

Artículo 5°. Jurisdicción y domicilio. La jurisdicción del Área Metropolitana corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio núcleo.

Artículo 6°. Competencias de las Áreas Metropolitanas. Son competencias de las Áreas Metropolitanas sobre el territorio puesto bajo su jurisdicción, además de las que les confieran otras disposiciones legales, las siguientes:

- a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;
- d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus

Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo 7°. Funciones de las Áreas Metropolitanas. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

a) Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

b) Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación.

En las Áreas Metropolitanas ubicadas en fronteras conurbadas con otro país, donde exista una alta movilidad de su población en ambos sentidos, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano debe realizarse bajo principios que esencialmente consideren su coyuntura territorial particular, a través de un instrumento transfronterizo, que permita coordinar el desarrollo integral de su realidad urbana-regional desde la perspectiva de la planeación estratégica.

En las Áreas Metropolitanas donde existan Distritos Portuarios, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá incorporar las políticas que establezca el Gobierno Nacional en la materia;

c) Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial;

d) Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda, de

conformidad con las normas vigentes, en concordancia con la Ley 3a de 1991 y con las políticas y programas de la Nación en materia de vivienda de interés social y prioritaria;

e) Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción;

f) Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;

g) Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten;

h) Empezar las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano;

i) Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen;

j) Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993;

k) Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias;

l) Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes;

m) Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos;

n) Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella;

o) Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte

metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial;

p) Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los SIT y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan;

q) Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas;

Parágrafo. Los Distritos establecidos en el artículo 328, Constitución Política, que a la entrada en vigencia de la presente ley, ejerzan como autoridad ambiental, conservarán dicha competencia.

Capítulo II

Constitución de las Áreas Metropolitanas y relación con los municipios integrantes

Artículo 8°. Constitución. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana;

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: Los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta

cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular;

d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;

e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes;

f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario;

g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.

Parágrafo 1°. Los alcaldes municipales o presidentes de los concejos municipales de los municipios donde se aprobó la propuesta, que entorpezcan la protocolización ordenada en el literal f) incurrirán en causal de mala conducta.

Parágrafo 2°. Además de los recursos que integran su patrimonio y renta, todas las Áreas Metropolitanas deben prever en su acto de constitución, o en aquel que lo modifique o adicione, las fuentes y porcentajes de los aportes de las entidades territoriales que hacen

parte, estos deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

Tanto en las Áreas Metropolitanas que se encuentren constituidas a la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011 como en las áreas metropolitanas a constituir a partir de la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes y los porcentajes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad.

Parágrafo 3°. Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existente, la iniciativa para proponer la anexión la tendrán el alcalde o los alcaldes de los municipios interesados, el respectivo presidente o presidentes de los concejos municipales correspondientes, la tercera parte de los concejales, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral de dichos municipios. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos del cinco por ciento (5%) de la población registrada en el respectivo censo electoral.

Parágrafo 4°. El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

El aporte a las áreas desde el presupuesto municipal se presupuesta como una transferencia a las entidades de derecho público, de manera que pueda incorporarse año a año en el respectivo presupuesto de gastos del municipio respectivo.

Artículo 9°. Relaciones entre el Área Metropolitana, los municipios integrantes y otras entidades. En el marco de las funciones establecidas por la Constitución Política y la ley, las Áreas Metropolitanas se ocuparán de la regulación de los hechos metropolitanos, y de aquellos aspectos que por sus atribuciones o competencias le sean asignadas por ley; en consecuencia, este será el marco de actuación de los alcances de su intervención y de la utilización de los distintos recursos.

Parágrafo. En aras de asegurar la planificación ambiental del territorio metropolitano, las Áreas Metropolitanas que ejerzan la competencia de autoridad ambiental, podrán

establecer comisiones conjuntas para la regulación y administración de los ecosistemas o cuencas compartidas con otras autoridades ambientales.

Capítulo III

Hechos metropolitanos y criterios para su determinación

Artículo 10. Hechos metropolitanos. Para los efectos de la presente ley, constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

Artículo 11. Criterios para la determinación de los hechos metropolitanos. Además de lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley, son criterios para determinar el Hecho Metropolitano los siguientes:

1. Alcance territorial. Permite tomar en cuenta su impacto sobre el territorio, bajo la consideración de sus costos y beneficios, para evaluar si disponen de alcance metropolitano.
2. Eficiencia económica. Sustente la evaluación del impacto del proyecto sobre la estructura metropolitana y/o regional, en cuanto a la generación de nuevas economías de escala.
3. Capacidad financiera. Facilita el análisis de aquellas acciones o funciones que, por su escala, requieren de inversiones que superan las capacidades locales individuales.
4. Capacidad técnica. Conduce a analizar las funciones, obras o servicios, que por su complejidad técnica o tecnológica, por la naturaleza de los recursos materiales, los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en el nivel supramunicipal.
5. Organización político-administrativa. Permite evaluar si el soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho metropolitano debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia más idónea para entender el problema o situación desequilibrante.

6. Impacto social. Evalúa la incidencia del fenómeno o hecho metropolitano en la población.

Capítulo IV

Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano

Artículo 12. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Es un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción. Este marco constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos.

La formulación y aprobación del plan integral de desarrollo metropolitano, debe efectuarse en consonancia con las directrices sectoriales contenidas en el plan nacional de desarrollo y las políticas sectoriales fijadas a través de documentos Conpes así como los planes de desarrollo de los municipios que la conforman.

Artículo 13. Componentes para la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

a) Deberá contener como mínimo la definición de la visión, la misión y los objetivos en relación con los Hechos Metropolitanos y las competencias otorgadas a las Áreas Metropolitanas; como también las políticas, estrategias, programas y proyectos mediante los cuales se lograrán dichos objetivos.

Se deberán definir las metas encaminadas al alcance de los objetivos y los indicadores que evalúen la gestión del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con una periodicidad mínima cuatrienal;

b) La definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana; así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas

protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos;

c) Las directrices físico-territoriales, sociales, económicas y ambientales, relacionadas con los hechos metropolitanos;

d) La determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo;

e) La definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas y proyectos de vivienda de interés social a escala metropolitana;

f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental; al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana;

g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley;

h) Los planes integrales de desarrollo metropolitano en su componente de ordenamiento territorial (social, económico, físico-espacial y ambiental), incluirán los programas de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman;

i) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes;

j) La definición de políticas, estrategias y directrices para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala metropolitana.

Capítulo V

Órganos de Dirección y Administración

Artículo 14. Órganos de Dirección y Administración. La Dirección y Administración del Área

Metropolitana estará a cargo de la Junta Metropolitana, el Presidente de la Junta Metropolitana, el Director y las Unidades Técnicas que según sus estatutos fueren indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 15. Junta Metropolitana. Estará conformada por los siguientes miembros:

1. Los Alcaldes de cada uno de los municipios que integran el Área Metropolitana.
2. Un representante del Concejo del Municipio Núcleo.
3. Un representante de los demás Concejos Municipales designado entre los Presidentes de las mencionadas corporaciones.
5. Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Parágrafo 1°. La Junta Metropolitana será presidida por el Alcalde del municipio núcleo o en su ausencia por el Vicepresidente.

El Vicepresidente será un alcalde de los municipios que conforman el Área Metropolitana, elegido por los miembros de la Junta Metropolitana para un período de un (1) año, el cual podrá ser reelegido de la misma manera.

Parágrafo 2°. La Junta Metropolitana tendrá como invitados permanentes, con derecho a voz pero sin voto a los Presidentes de los Consejos Asesores Metropolitanos. Así mismo podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias.

Artículo 16. Período. El período de los miembros de la Junta Metropolitana coincidirá con el período para el cual fueron elegidos popularmente.

Artículo 17. Sesiones. La Junta Metropolitana se reunirá en sesiones ordinarias al menos trimestralmente, o de manera extraordinaria cuando lo soliciten el Presidente de la Junta Metropolitana o en su ausencia el Vicepresidente, Director de la Entidad, o la tercera parte de sus miembros.

Parágrafo. En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario, la Junta Metropolitana con autorización expresa del Presidente de la misma, podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones.

Artículo 18. Iniciativa. Los acuerdos metropolitanos pueden tener origen en los miembros de la Junta Metropolitana, el Representante Legal del Área Metropolitana, los concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el artículo 155 de la Constitución Política, en lo relacionado con el censo electoral.

Solo podrán ser presentados por el Director del Área Metropolitana los proyectos de acuerdo que correspondan a los planes de inversión y de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y planta de cargos

Artículo 19. Quórum y votación. La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de los votos de los mismos.

Parágrafo. La aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana y la elección del Director del Área Metropolitana, deberá contar con el voto afirmativo del Presidente de la Junta.

Artículo 20. Atribuciones Básicas de la Junta Metropolitana. La Junta Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones básicas:

a) En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:

1. Declarar los Hechos Metropolitanos de conformidad con lo expuesto en la presente ley.

2. Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo que incluya el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

3. Armonizar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

4. Establecer las políticas y planes para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda y hábitat, de conformidad con las normas vigentes.

5. Autorizar la creación y/o participación en la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción.

6. Aprobar la concertación de los aspectos referidos a Hechos Metropolitanos, Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y las Normas Obligatorias Generales, contenidos en los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Integrales de Desarrollo Urbano y Macroproyectos de Interés Social Nacional.

7. Autorizar la suscripción de convenios o contratos plan;

b) En materia de racionalización de la prestación de los servicios públicos:

1. Autorizar, cuando a ello hubiere lugar, la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicio público así lo prevea o autorice.

2. Autorizar la participación en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten;

c) En materia de obras de interés metropolitano:

1. Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

2. Decretar el cobro de la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización de acuerdo a lo establecido en la ley;

d) Recursos naturales, manejo y conservación del ambiente. Adoptar en el centro urbano de los municipios de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y

reglamentarias sobre la materia;

e) En materia de transporte:

1. Adoptar las políticas de movilidad metropolitana y los instrumentos de planificación en materia de transporte metropolitano a las que deben sujetarse las áreas respectivas.
2. Fijar las tarifas del servicio de transporte público de acuerdo a su competencia.
3. Las competencias en materia de transporte se fijarán en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo donde existan;

f) En materia fiscal:

1. Expedir el presupuesto anual de gasto e ingresos del área.
 2. Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios que hacen parte del área, procurando en especial la unificación integral o la armonización de los sistemas tributarios locales.
 3. Aprobar el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la Entidad;
-
1. En concordancia con la ley, fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de las cuales el Director puede celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la Junta para el ejercicio de esta facultad.
 2. Autorizar al Director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesión, según la ley.
 3. Adoptar o modificar los Estatutos del Área Metropolitana.
 4. Aprobar la planta de personal al servicio del Área Metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondientes.
 5. Disponer la participación del Área Metropolitana en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y/o fundaciones o el ingreso a las ya existentes.

6. Nombrar al Director del Área Metropolitana de conformidad con el procedimiento y lleno de los requisitos de esta ley.

7. Fijar anualmente los viáticos al Director y a los miembros de la Junta, para comisiones oficiales de la Entidad que deban efectuarse fuera del territorio del área metropolitana.

La fijación de viáticos debe efectuarse en consonancia con lo que determine el Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 4ª de 1992 y disposiciones complementarias;

h) Las demás que le asigne la ley o se le deleguen conforme a esta.

Artículo 21. Otras atribuciones de las Juntas Metropolitanas. Además de las funciones previstas en el artículo anterior, en los Estatutos del Área Metropolitana se definirán otras atribuciones que se considere conveniente deban asumir las Juntas Metropolitanas, dentro de los límites de la Constitución y la ley, siempre que versen sobre hechos metropolitanos.

Artículo 22. Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial. El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial deberá contener como mínimo lo siguiente, en función del modelo de ocupación territorial:

a) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento);

b) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi);

c) Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana;

d) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito;

e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano;

f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y

beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental;

g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley;

h) El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman;

i) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

Parágrafo. Con el fin de garantizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de lo establecido en el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el Área metropolitana respectiva deberá constituir el expediente metropolitano.

Artículo 23. Atribuciones del Presidente de la Junta Metropolitana. El Presidente de la Junta Metropolitana ejercerá las siguientes atribuciones de conformidad con la Constitución Política y la ley:

1. Presidir la Junta Metropolitana.

2. Convocar a sesiones extraordinarias.

3. Presentar a la Junta Metropolitana una terna de candidatos para la elección del Director

4. Convocar a los presidentes de los concejos dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación de los mismos para elegir el representante de dichas corporaciones ante la Junta Metropolitana. De no producirse esta convocatoria, podrá hacerla el Director del Área Metropolitana.

5. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.

6. Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los Acuerdos Metropolitanos, cuando los considere contrarios al orden jurídico. Para el ejercicio

de esta función el Presidente de la Junta Metropolitana dispondrá de ocho (8) días si se trata de Acuerdos que no consten de más de veinte (20) artículos y de quince (15) días cuando sea superior a este.

7. Adoptar mediante decreto metropolitano, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, cuando luego de ser presentados en debida forma no hayan sido aprobados por la Junta Metropolitana.

8. Promover la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y constituir el Expediente Metropolitano que permita hacer seguimiento a su implementación y desarrollo.

9. Reglamentar por medio de decretos metropolitanos los acuerdos que expida la Junta Metropolitana cuando fuere necesario.

10. Delegar en el Director las funciones que determine la Junta Metropolitana.

11. Aceptar o no la renuncia que presente el Director del Área Metropolitana.

12. Las demás que le asigne la ley, los estatutos y la Junta Metropolitana.

Si la Junta no designa al Director dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, lo hará el Alcalde del municipio núcleo.

El Director es de libre remoción del Alcalde del municipio núcleo, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años.

Parágrafo. En caso de falta temporal o renuncia del Director del Área Metropolitana, el Alcalde del municipio núcleo designará un director provisional por el término de la vacancia.

Artículo 25. Funciones del Director del Área. El Director del Área Metropolitana cumplirá las siguientes funciones:

1. Reglamentar los acuerdos metropolitanos cuando se faculte para ello.

2. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo a su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana, así como los demás acuerdos que considere necesarios en el marco de las competencias y atribuciones fijadas en la ley.
3. Velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y por la formulación y aplicación de indicadores que permitan el proceso de seguimiento y ajuste del mismo.
4. Solicitar a la Junta Metropolitana la modificación de la planta de personal del Área Metropolitana e implementarla.
5. Vincular y remover el personal del Área Metropolitana.
6. Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana, con sujeción a la Constitución Política, la ley, los Acuerdos y Decretos Metropolitanos.
7. Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras metropolitanas, y en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la Entidad, de acuerdo a las autorizaciones, límites y cuantías que al respecto le fije la Junta Metropolitana.
8. Establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.
9. Presentar los proyectos de acuerdo relativos al Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, al Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos. El proyecto de presupuesto habrá de ser sometido al estudio de la Junta Metropolitana antes del 1° de noviembre de cada año.
10. Convocar a la Junta Metropolitana a sesiones ordinarias y ejercer las funciones de Secretario de ella, en la que actuará con voz pero sin voto.
11. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio del Área Metropolitana.
12. Presentar a la Junta Metropolitana y a los Concejos Municipales, los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de los planes y programas del Área Metropolitana, así como

de la situación financiera, de acuerdo a los estatutos.

13. Constituir mandatarios o apoderados que representen al Área Metropolitana en asuntos judiciales o litigiosos.

14. Delegar en funcionarios de la entidad algunas funciones.

15. Expedir los actos administrativos correspondientes para asegurar el funcionamiento de los Sistemas de Gestión de Tránsito y Transporte (SIT), de acuerdo con el marco normativo establecido por el Gobierno Nacional.

Artículo 26. Consejos Metropolitanos. En todas las Áreas Metropolitanas habrá organismos asesores para la preparación, elaboración y evaluación de los planes de la entidad y para recomendar los ajustes que deban introducirse, los cuales se denominarán consejos metropolitanos.

En cada Área Metropolitana deberá existir por lo menos el Consejo Metropolitano de Planificación, pudiéndose conformar los de movilidad y transporte, servicios públicos, medio ambiente y los demás que se consideren necesarios, de acuerdo a los hechos metropolitanos definidos y a las funciones atribuidas por la ley o delegadas conforme a ella.

Los Consejos Metropolitanos estarán integrados así:

1. El Director del Área Metropolitana o el directivo de la respectiva dependencia quien lo presidirá.

2. Los Secretarios, Directores o jefes de la correspondiente dependencia de los municipios integrantes del Área Metropolitana, o por los representantes de los respectivos alcaldes de los municipios en los que no exista dicha oficina o cargo.

3. Por el Secretario, Director o funcionario encargado de la dependencia en el respectivo departamento o departamentos, o de las oficinas que cumplan tal función.

Parágrafo. Los estudios que se requieran se harán directamente por los miembros de los consejos, o podrán contratarse asesores externos.

Artículo 27. Reuniones de los Consejos Metropolitanos. Los Consejos Metropolitanos sesionarán en forma ordinaria, por lo menos trimestralmente y de forma extraordinaria cuando lo convoque la Junta Metropolitana, el Director de la entidad o la tercera parte de sus miembros.

En todos aquellos casos en los que se considere conveniente o necesario, los consejos metropolitanos podrán invitar a sus reuniones a personas pertenecientes al sector público o privado, que estén en capacidad de aportar a los asuntos que son objeto del estudio de dicha instancia.

Capítulo VI

Patrimonio y rentas

Artículo 28. Patrimonio y rentas. El patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas estará constituido por:

- a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Área Metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política;
- b) El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011;
- c) Las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables;
- d) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano;
- e) Los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas;

- f) Las partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal;
- g) El producto del rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;
- h) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
- i) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas;
- j) Las sumas que reciban por la prestación de servicios;
- k) Transferencias del sector eléctrico cuando a ello hubiere lugar;
- l) Los ingresos que reciba en desarrollo de proyectos y contratos de concesión;
- m) Los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que adelanten las Áreas Metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes;
- n) Los demás recursos que las leyes pudieran asignar.

Parágrafo 1°. Las tesorerías de cada municipio que conforma el Área Metropolitana o las entidades administradoras, según el caso, trasladarán mensualmente a esta, los recursos de que tratan los literales a) y b) dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo a la cuenta que se indique para tal efecto. Por retardo a estas obligaciones se devengarán intereses de mora del doce por ciento (12%) anual.

El Tesorero Municipal que incumpla este precepto incurrirá en causal de mala conducta sancionada con destitución.

Parágrafo 2°. A iniciativa de los Alcaldes, los Concejos Municipales que hagan parte de las Áreas Metropolitanas podrán autorizarlos con el fin de efectuar el recaudo de la plusvalía o valorización con destino a la financiación de obras de impacto metropolitano.

Artículo 29. Garantías. Los bienes y rentas del Área Metropolitana son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que los bienes públicos.

Artículo 30. Control Fiscal y de Gestión. El control fiscal y de gestión de las Áreas Metropolitanas corresponde a la Contraloría Departamental donde se encuentran los municipios que la conforman y en caso de que comprendan municipios de varios departamentos, lo ejercerá la Contraloría Departamental del municipio “núcleo”.

Capítulo VII

Actos y contratos

Artículo 31. Contratos. Los contratos que celebren las Áreas Metropolitanas se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Parágrafo. Para la ejecución de los Macroproyectos de Interés Social Nacional se atenderá lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1469 de 2011 o en las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 32. Actos Metropolitanos. Los actos de la Junta Metropolitana se denominarán acuerdos metropolitanos; los del Presidente de la Junta Metropolitana, decretos metropolitanos y los del Director, resoluciones metropolitanas.

El Área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

Artículo 33. Control Jurisdiccional. El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Áreas Metropolitanas será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo correspondiente al departamento al cual pertenezca el municipio Núcleo.

Capítulo VIII

Asociaciones de Áreas Metropolitanas

Artículo 34. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Conforme a lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011, dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones

administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las Áreas Metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

El convenio o contrato plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de la Ley 1454 de 2011, se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en dicha ley.

Capítulo IX

Otras disposiciones

Artículo 35. Conversión en Distritos. Las Áreas Metropolitanas podrán convertirse en Distritos, si así lo aprueban en consulta popular los ciudadanos residentes en dicha área por mayoría de votos en cada uno de los municipios que la conforman, y siempre que participen en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Bogotá.

Tendrán iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los Municipios que hacen parte del área metropolitana, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios.

Los promotores de la creación del distrito elaborarán un proyecto de constitución de nueva entidad territorial, el proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil quien convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres (3) meses y un máximo de cinco (5) meses, contados a partir del día que se recibió

el proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana.

La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

Artículo 36. Competencia de los Distritos Especiales en la conformación de Áreas Metropolitanas. Los Distritos Especiales podrán organizarse como Áreas Metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

Artículo 37. Jurisdicción Coactiva. Las Áreas Metropolitanas tendrán jurisdicción coactiva, para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos al respecto por la ley para las entidades territoriales.

Artículo 38. En ningún caso los actos administrativos que profieran las Áreas Metropolitanas dada su condición de instancia de planeación y gestión podrán vulnerar la autonomía de los municipios que la conforman.

Artículo 39. Régimen Especial para Bogotá y Cundinamarca. La ley definirá las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca.

Artículo 40. Con el fin de darle transparencia a su actuación y mantener informada a la ciudadanía, las Áreas Metropolitanas dispondrán de una página Web con el fin de publicar en línea y en tiempo real la información respecto de su organización, contratación y actos administrativos que profieran.

Título II

Transición y Vigencia

Artículo 41. Régimen de Transición. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, las Áreas Metropolitanas existentes deberán reformar sus Estatutos y adoptar las

demás medidas que fueren necesarias para ajustarlas integralmente a su contenido.

Artículo 42. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga la Ley 128 de 1994 y demás disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República, Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República, Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes, Augusto Posada Sánchez.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de abril de 2013.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría.

La Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa Palacio.

El Director del Departamento Nacional de Planeación, Mauricio Santamaría Salamanca.

III. DEMANDA

El actor presenta cuatro cargos de inconstitucionalidad.

El primero de ellos contra el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el cual, para efectos de claridad en la reconstrucción de la argumentación de la demanda se transcribe a continuación:

Artículo 8°. Constitución. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

(...)

g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.

El segundo cargo se dirige contra los numerales 4 y 5 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013, el cual, igualmente por las razones esbozadas se transcribe a continuación:

Artículo 15. Junta Metropolitana. Estará conformada por los siguientes miembros:

(...)

4. Un delegado permanente del Gobierno Nacional con derecho a voz pero sin voto.

5. Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

El tercer cargo está dirigido contra el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, que también se transcribe a continuación:

Artículo 32. Actos Metropolitanos. (...)

El Área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

Y, el tercer cargo se dirige contra la totalidad de la ley.

Los fundamentos de cada una de estas acusaciones se resume a continuación.

Primer cargo

El actor endereza la primera acusación en contra del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el cual dispone que para constituir un área metropolitana, antes de la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores deben remitir el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Esto, con el fin de que dichas comisiones en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución del área metropolitana o anexión de uno o varios municipios. Considera pues el demandante que lo anterior configura un requisito para la conformación de las áreas metropolitanas, que la somete a la injerencia de un órgano de carácter nacional, con lo cual se vulneran las garantías de descentralización y autonomía territorial consagradas en el artículo 268 de la Constitución.

Agrega el actor que, como son los municipios quienes pueden presentar la iniciativa de constituirse en un área metropolitana, en la regulación para dicho fin se debe respetar lo que la misma Corte Constitucional ha denominado núcleo esencial del principio de autonomía territorial. En este orden, resultan cuestiones “indisponibles para el legislador”. Explica entonces que “la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido que una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así la Corte ha dicho <...si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado>”[1].

Concluye en relación con esta exigencia contenida en el literal g) del artículo 8° citado, que “hace nugatoria la autonomía de los municipios para conformar un Área Metropolitana, ya que se condiciona a que las Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes <emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes>”. (...) una de las facultades que tienen los entes territoriales (regionales y locales) es la Autoadministración (ejercer las competencias que les corresponden), como lo es

precisamente crear un Área Metropolitana, pero, esto no puede estar condicionado a que las Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes, lo autoricen o no (rindan el respectivo concepto)".

Segundo cargo

El segundo cargo, cuyo fundamento es también la vulneración del principio constitucional de autonomía territorial, se dirige contra la inclusión en la Junta Metropolitana -que es el órgano de dirección del Área Metropolitana-de un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz pero sin voto, y de un representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en el área de su jurisdicción. Según el ciudadano demandante la inclusión referida se traduce en una injerencia en los asuntos propios de los municipios que conforman la respectiva Área Metropolitana. Injerencia que tiene origen en autoridades ajenas a los intereses de los municipios. En su opinión, esto se configura principalmente con la participación del delegado del Gobierno Nacional. Para el actor esto es tanto como aceptar que la Junta Metropolitana no puede o no debe ejercer sus labores de dirección en ausencia de la participación o supervisión del Gobierno Nacional; lo que en su parecer es contrario al significado y alcance de la autoadministración de los municipios como componente del principio de autonomía territorial.

Para el demandante la participación del delegado del Gobierno en la Junta aludida "es una forma sinuosa de interferir el ámbito nacional en asuntos que son de competencia exclusiva del nivel local". Agrega que en el caso del representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en la respectiva Área Metropolitana también se vulnera la Constitución "ya que el máximo órgano de un área metropolitana (la Junta Metropolitana) debe tener un carácter exclusivamente público (...)".

Tercer Cargo

El tercer cargo se encauza contra el contenido normativo según el cual el Área Metropolitana no está sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes. En la demanda se consigna que lo anterior vulnera lo que el actor denomina "principio de jerarquía normativa". En su parecer, las disposiciones normativas de las asambleas departamentales (ordenanzas) y de las Gobernaciones (decretos y resoluciones) son jerárquicamente superiores a las expedidas

por la Junta Metropolitana, que la ley 1652 de 2013 acusada denomina acuerdos metropolitanos. Por ello, concluye la misma ley establezca no puede alterar dicha jerarquía normativa, que en su opinión se asienta en la teoría de organización normativa de Kelsen, en el artículo 315 de la Constitución que establece como una de las funciones de los Alcaldes municipales hacer cumplir las ordenanzas, y en el artículo 4° Superior que dispone la supremacía de las normas constitucionales sobre las demás normas.

Cuarto cargo

La cuarta acusación se orienta a demostrar que la Ley 1625 de 2013 regula temas reservados de ley orgánica, por lo cual debió tramitarse en una ley orgánica o en su defecto estos temas debieron incluirse en la existente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). En palabras del actor cualquier norma que regule asuntos relativos a la existencia, estructura y administración de las Áreas Metropolitanas “tiene un vicio material de inconstitucionalidad”, porque estos asuntos son exclusivos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cual es la Ley 1454 de 2011. Tal como es el caso de la Ley acusada, con lo cual se vulneran los artículos 288 y 319 de la Constitución, que disponen precisamente que los asuntos referidos a la estructura de la organización de territorial así como los concernientes a las Áreas Metropolitanas, respectivamente, deben regularse en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

IV. INTERVENCIONES

1.- Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional que acoja los dos primeros cargos y declare inexecutable el literal g) del artículo 8° y los numerales 4 y 5 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013. Igualmente insta a esta Corporación que declare executable el inciso tercero del artículo 32 de la misma Ley, así como la totalidad de su articulado, acusados mediante los cargos tercero y cuarto.

Sobre el contenido del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, sostiene que ya la Corte en la sentencia C-448 de 2005, se había encargado de un asunto similar cuando estudió la constitucionalidad de la intervención de autoridades distintas a la locales en asuntos de dicha índole, declarando las inexecutableidades correspondientes. De esto

concluye que el sometimiento de la creación del Área Metropolitana al concepto previo de conveniencia y oportunidad de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, es una clara intervención de autoridades no municipales en asuntos que solo deben concernir éstas según la Constitución.

Sostiene que “hay que romper con muchos años de centralismo, y la superación de ese paradigma exige que no se toleren intervenciones por considerarlas inocuas, como podría pensarse del concepto previo por el hecho de no estar condicionado a sea favorable”. Agrega que “cosa distinta es que se exija por ejemplo que se informe a la Comisión, para que ésta tenga conocimiento de estos procesos propios de la autonomía y la descentralización y pueda efectuar su labor de seguimiento, pero por supuesto una cosa es simplemente informar y otra muy distinta solicitar el concepto previo sobre la conveniencia”.

Un análisis parecido realiza la Federación Colombiana de Municipios sobre los contenidos normativos de los numerales 4 y 5 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013. Considera inadmisibile y contrario a las garantías aludidas del principio constitucional de autonomía territorial, “que tratándose de un órgano de gobierno puramente local [la Junta Metropolitana] la ley imponga la presencia de un delegado permanente del gobierno nacional y otro más de las entidades sin ánimo de lucro.”

Complementa lo anterior mediante la explicación de que en su parecer el demandante se queda corto al cuestionar bajo la lupa de la autonomía territorial la conformación de la Junta Metropolitana, pues la garantía estricta del artículo 287 Superior impide que sea la ley nacional la que disponga la composición de la Junta misma. Esto es, para este interviniente, es inconstitucional todo el artículo 15 de la Ley acusada, pues la conformación de la Junta Metropolitana también es un asunto que correspondería determinar a las propias autoridades locales.

Para sustentar lo anterior hace alusión a la sentencia C-625 de 1996, en que se estudió la constitucionalidad de una norma que regulaba la conformación de las juntas directivas de los entes deportivos departamentales, las cuales fueron declaradas inexecutable por vulnerar las normas constitucionales sobre autonomía territorial. “Es decir que la

Legislación Orgánica Territorial no tiene por qué configurar los órganos de administración de las áreas metropolitanas sino limitarse a garantizar la adecuada participación de las autoridades municipales”, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 319 de la Constitución.

En relación con el tercer cargo dirigido contra la disposición según la cual las Áreas Metropolitanas en los asuntos de su competencia no están sometidas a las disposiciones de gobernaciones ni asambleas, considera que es confuso el planteamiento de la demanda. Explica que la relación jerárquica planteada en la acusación entre los acuerdos metropolitanos de un lado, y los decretos departamentales y las ordenanzas de otra, no existe; pues la adecuada comprensión de la interacción normativa entre estas autoridades implica reconocer las competencias de cada una de ellas. Por ello concluye que no es inconstitucional la proposición jurídica acusada, ya que justamente su texto se refiere a la competencia como elemento para declarar la ausencia de sumisión de unas normas a otras.

Sobre el cuarto cargo aclara el interviniente que no debe prosperar en tanto el actor desconoce que la Ley acusada es justamente una ley orgánica, por lo cual su acusación solo tendría sentido si no lo fuera o si la Constitución exigiera que sólo puede existir en nuestra legislación una sola Ley Orgánica, cosa que no es así. También aduce falta de claridad en la estructuración de este cargo.

2.- Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita a la Corte Constitucional en su intervención que acoja el primer cargo y en consecuencia declare inexecutable el literal g) del artículo 8° demandando; así como también sustenta la exequibilidad de las demás normas demandadas por los tres cargos restantes.

Sobre el primer cargo y la obligación consistente en que los promotores de la conformación de un Área Metropolitana radiquen el proyecto en las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, para que éstas rindan concepto de conveniencia y oportunidad, aduce el interviniente vulnera el principio constitucional de autonomía territorial. Para la Academia Colombiana de Jurisprudencia “la creación de un Área Metropolitana, por su propia naturaleza, es algo

confinado al interés de los municipios correspondientes. Se trata de un interés enteramente local. Distinto es que la regulación del nuevo ente esté sujeta a la regulación del legislador, en uso de la capacidad de configuración que le otorga la titularidad de la cláusula de competencia. Pero la autonomía local se lesiona si la iniciativa para la creación de un Área Metropolitana no depende políticamente de los municipios que la integran sino de una Comisión del Congreso Nacional.”

Bajo la misma óptica, de considerar que la capacidad de auto-organización y administración local de los intereses de los municipios, como un contenido del principio de autonomía territorial derivado del artículo 287 de la Constitución, este interviniente considera que el segundo cargo no debe ser acogido por la Corte Constitucional. Aduce a este respecto que “no resulta fácil afirmar que un representante del gobierno nacional es una Junta Metropolitana, afecte la autonomía de unos municipios que decidieron sin aquél y que, dentro del marco de la nueva entidad pueden decidir, incluso en contra suya, por simples razones de quórum. Algo semejante puede decirse del representante de las entidades sin ánimo de lucro, cuya presencia en los órganos de administración mencionados podría estimular la figura de la descentralización por colaboración e incluso la descentralización por estatuto personal. Por lo tanto el texto del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013, debe ser declarado inexecutable”.

Sobre los cargos tercero y cuarto, el interviniente controvierte los puntos de partida de las acusaciones y sostiene en general que se omiten por parte del demandante elementos determinantes para configurar como causas de inconstitucionalidad.

Puntualmente, sobre el tercer cargo aduce que el asunto de la relación entre las normas expedidas por las Gobernaciones y las Asambleas Departamentales, y así por las Juntas Metropolitanas, no es jerárquica sino competencial, por lo cual no hay tal vulneración del principio constitucional de jerarquía normativa. Y sobre el cuarto cargo aclara que aquello que exige la Constitución es que los temas territoriales a nivel de competencias y estructura exige trámite de ley orgánica, es decir, lo que se dispone constitucionalmente es la reserva de ley orgánica; más no, como lo aduce el demandante, se exige la existencia de una única ley orgánica en el país. Por esto a juicio del interviniente ninguno de los dos cargos anteriores debe prosperar.

3.- Intervención del Instituto colombiano de Derecho Procesal.

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita a esta Corte que declare la exequibilidad de la totalidad de las normas demandadas.

En relación con el primer cargo recalca este interviniente que una adecuada y sistemática lectura de los requisitos para la conformación de un Área Metropolitana, permite concluir que la exigencia del concepto a rendir por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, o el sentido del mismo, pueda impedir a la Registraduría Nacional del Estado Civil la realización de consulta popular para la creación del Área Metropolitana, y regulada en el literal c) del mismo artículo 8° de la Ley 1625 de 2013. Dicha disposición establece claramente que la verificación que debe hacer la Registraduría con dicho propósito es relativa a los requisitos establecidos en los literales a) y b) del artículo 8° referido. Por lo cual se tiene que concluir, que ni siquiera en el caso en que el mencionado concepto sea negativo, la creación de un Área Metropolitana depende de las Comisiones en cuestión.

Sobre el segundo cargo hace un análisis similar y explica que en relación con la participación de un miembro del gobierno en el Junta Metropolitana, debe considerarse que la misma ley matiza dicha participación e impide que forme parte de las decisiones. Agrega que al darle voz y no voto, el legislador quiso precisamente respetar la garantía de autogobierno de los municipios como entes territoriales que conforman la base de las Áreas Metropolitanas.

Sobre la participación en la mencionada Junta, de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro, afirma que representa la realización de la democracia participativa que implica que los ciudadanos pueden expresar y participar en todo aquello que los afecta.

En relación con los cargos tercero y cuarto no hace pronunciamiento alguno, solo aclara que el contexto de las acusaciones implica reconocer que la ley demandada es una ley orgánica, que atiende los requerimientos del artículo 288 de la Constitución.

4. Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior explica en su intervención que la demanda no tiene aptitud

argumentativa suficiente para que el juez de control de constitucionalidad haga un pronunciamiento de fondo. Aunque, pese a considerar que ninguno de los cargos logra estructurarse adecuadamente como acusación de inconstitucionalidad, solicita a la Corte constitucional que si llega a estudiar de fondo los cargos, todos deben ser desestimados y se debe declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Sobre los cargos primero y segundo, cuyo fundamento -en palabras del Ministerio del Interior-, pretende ser la trasgresión del principio constitucional de autonomía territorial, afirma que no puede prosperar pues este principio no es absoluto; y, según la misma Constitución, su alcance se define a partir de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las respectivas entidades territoriales. Para sustentar lo anterior, cita un aparte de la sentencia C-149 de 2010.

En este orden, para el interviniente tanto el concepto que deben rendir las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, respecto del proyecto de constitución del Área Metropolitana, como la participación en la Junta Metropolitana de un delegado del Gobierno Nacional con voz pero sin voto, resultan expresiones legítimas del alcance del artículo 287 de la Constitución, interpretado sistemáticamente junto con el artículo 288 Superior. Ello quiere decir que las injerencias de la autoridad nacional en el trámite referido y en la conformación del órgano aludido, son proporcionadas y acordes con la exigencia constitucional de que el principio de autonomía de los entes territoriales se garantice en observación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad respecto de las competencias de la Nación. En su parecer, esto es así porque las interferencias que se cuestionan en la demanda no son absolutas, y no merman en absoluto la capacidad de autogobierno de los municipios que decidan agruparse en Áreas Metropolitanas.

Respecto de los cargos tercero y cuarto hace este interviniente una evaluación general consistente en que tienen puntos de partida errados. Así en relación con la presunta vulneración del principio de jerarquía normativa aduce que, entre los actos administrativos, como serían los acuerdos metropolitanos, y tanto los decretos como las ordenanzas departamentales, no existe una relación jerárquica, además de que no hay contenido normativo constitucional del que se pueda derivar. Y sobre el cuarto cargo, menciona que no es cierta la afirmación del demandante según la cual se ha vulnerado la reserva de ley

orgánica, pues “es evidente que los argumentos expuestos por el impugnante se reducen a apreciaciones subjetivas de la aplicación de la norma que son ajenas al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad”.

5.- Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

La Facultad de Derecho de la Universidad Externado, solicita que se declare la inexequibilidad de las normas acusadas por los cargos primero y segundo, que se condicione a exequibilidad del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, acusado en el cargo tercero, y que se declare la exequibilidad del resto de la ley en cuestión, atacada mediante el cuarto cargo.

Sobre el primer cargo relativo a la exigencia de que las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, emitan concepto sobre el proyecto de constitución de un Área Metropolitana considera que se vulnera el artículo 319 de la Constitución, según el cual “le correspondía al legislador proceder a regular dicho procedimiento ajustándose de manera exacta a lo que allí se señala, esto es, a que la constitución a anexión de municipios a áreas metropolitanas debe hacerse solamente por consulta, sin conceptos de órganos del poder central”. Es decir que el legislador adicionó un requisito que estableció la Constitución para la conformación de áreas Metropolitanas.

Sobre el segundo cargo referido a que la Junta Metropolitana participe un delegado del Gobierno y un representante de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas, afirma el interviniente que “no se entiende cuál puede ser el fundamento que permita entender la intervención de estos dos miembros en una Junta Metropolitana, si las decisiones que allí se adoptan se refieren particularmente a los hechos metropolitanos definidos en el artículo 2 y las funciones del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013”. Esto, “en tanto que el artículo 319 constitucional señala que el régimen normativo de áreas metropolitanas <garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales>, sin hacer referencia al Gobierno Nacional”.

Sobre el cargo tercero, considera que el planteamiento del demandante no es del todo

claro, aunque reconoce que la preocupación del actor es la posible interferencia de las áreas Metropolitanas en las competencias de los Gobernadores y de las Asambleas, por ello considera que la norma debe declararse exequible bajo la condición de que los acuerdos metropolitanos no se someten a los decretos y ordenanzas departamentales en aquellos aspectos que corresponden exclusivamente al Área Metropolitana.

En relación con el cuarto cargo considera que el punto de partida de la acusación está equivocado, en tanto lo cierto es que la Ley 1625 acusada es en efecto una ley orgánica que se articula perfectamente con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por lo cual no hay razón alguna para concluir que la ley demandada haya vulnerado la reserva de ley orgánica.

6.- Intervención del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda considera que la demanda es inepta pues adolece de falta de claridad y certeza en los cargos que en ella se pretende estructurar. Afirma que “las premisas que el actor considera configuran la vulneración de la carta política respecto del principio de autonomía, jerarquía de las normas y régimen aplicable para las Áreas Metropolitanas, carecen de argumentos y razones verificables, pues tienen fundamento en un punto de vista subjetivo...”.

No obstante lo anterior, aduce este interviniente que si la Corte considera resolver de fondo los cargos planteados, éstos no deben prosperar y deben ser declaradas exequibles las disposiciones acusadas. Sobre el primer aduce que no puede concluirse “que de manera alguna el hecho de solicitar un concepto previo a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara”, sea una vulneración del Principio de Autonomía, en el entendido que con ello no se está afectando ninguno de los componentes esenciales ya referenciados por la Corte para el correcto desarrollo del Principio de autonomía por parte de las entidades territoriales”. Esto, en la medida en que no es cierto que dicho concepto restrinja la capacidad de autogobierno y autoadministración de los municipios. Sino que, agrega, la exigencia se configura en el matiz necesario para que la descentralización se enderece en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para articular dicha dinámica con las actuaciones de la Nación.

La argumentación anterior, es también aplicada al cargo relativo a la participación de los representantes del gobierno y de las entidades sin ánimo de lucro, contenida en las normas acusadas en el segundo cargo.

Sobre el cargo tercero considera que no hay elementos suficientes para adoptar una decisión de mérito. Y sobre el cargo cuarto explica que el demandante desconoce que la ley acusada es una ley orgánica, y por ello no puede entenderse vulnerado el artículo 319 de la Constitución, pues éste lo que exige es precisamente que la estructura y aspectos esenciales de las Áreas Metropolitanas se regulen en una ley orgánica.

7.- Intervención de la Dirección Nacional de Planeación (DNP)

El DNP solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas. Para ello desarrolla las siguientes razones. Como primera medida advierte que la argumentación de la demanda presenta deficiencias en cuanto a la claridad, certeza y pertinencia de las argumentaciones, por cuanto tienen como fundamento apreciaciones erradas del actor. Sin embargo, frente al primer cargo, considera que el demandante no da cuenta de los matices con los cuales la Constitución y así la jurisprudencia constitucional ha determinado el alcance y aplicación del principio de autonomía territorial. En este orden, para el DNP, es claro que la exigencia del concepto de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, para la constitución de un Área Metropolitana se erige como un mecanismo de coordinación entre la nación y los territorios. Mecanismo que es proporcional y constitucional en tanto la autonomía se garantiza íntegramente porque la constitución del Área Metropolitana sigue dependiendo, pese al concepto en cuestión, única y exclusivamente de las autoridades y ciudadanos de los municipios.

El anterior razonamiento es igualmente aplicado a la inclusión de los representantes del gobierno y de las entidades sin ánimo de lucro en la Junta Metropolitana, relativos al cargo segundo.

En relación con el cargo tercero, afirma que la misma ley acusada pone de presente que la autonomía normativa se garantiza solamente respecto de los asuntos que la disposición establece como competencia exclusiva de las Áreas Metropolitanas, y ello no es un asunto de jerarquía sino de competencia.

Sobre el cargo cuarto, llama la atención sobre el hecho de que el demandante ha asumido que la Constitución obliga que la regulación sobre entes territoriales deba estar recogida en un solo cuerpo normativo, es decir que la Constitución sólo permite la existencia de una sola ley orgánica, aquella que denomina Ley Orgánica de ordenamiento Territorial. Aclara tal disposición constitucional no existe.

8.- Intervención de la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia

La Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia solicita a la Corte que declare exequibles las normas acusadas. En el caso del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 acusada mediante el primer cargo, considera que el estudio de constitucionalidad debe incluir la aclaración de según la cual se entiende que el concepto que deben rendir las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, en el trámite de constitución del Área Metropolitana, no es vinculante.

En efecto, sobre el primer cargo explica este interviniente, que de la lectura sistemática del artículo 8° de la Ley acusada, se concluye que la Registraduría General del Estado Civil tiene la obligación de convocar a la consulta popular para la constitución del Área Metropolitana cuando haya verificado dos requisitos (i) que la iniciativa la hayan desarrollado los alcaldes de los municipios interesados y los concejales de éstos, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los municipios en mención; y (ii) que los promotores hayan elaborado un proyecto en el que precisen los municipios conformantes el municipio núcleo, y la razones que justifican la creación del Área Metropolitana. Lo anterior está claramente regulado en el literal c) del artículo 8° en cuestión.

De conformidad con lo anterior, explica La Asociación, no hay como concluir que el concepto al que se refiere el demandado literal g) del mismo artículo 8°, se configure como un requisito para la constitución del Área Metropolitana. Por lo que la interpretación que se ajusta no solo al texto de la Ley 1625 de 2013, sino al alcance del principio constitucional de autonomía territorial, se dirige a concluir que la participación de las Comisiones a las que se ha hecho alusión, se da en aras de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Asevera que “en ningún momento, como lo sugiere el demandante, la intervención del Congreso posee la connotación de una injerencia indebida en los procesos locales respectivos, a la manera de condicionar o vetar su realización. La Comisión se limita a rendir un concepto que debe emitirse dentro de un plazo perentorio y que no posee carácter vinculante. El objeto de dicho concepto, es una opinión sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana”.

Sobre el segundo cargo sostiene este interviniente que la inclusión de los representantes del gobierno y de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas, dista de ser irrazonable y desproporcionada. En relación con el representante del Gobierno Nacional, afirma que lo primero a tener en cuenta es que no puede participar en las decisiones del órgano de gobierno del área Metropolitana, por cuanto tiene voz y no voto. “El delegado del gobierno nacional, como miembro de la Junta, capta necesidades, aporta soluciones y hace seguimiento de los procesos y fenómenos metropolitanos, con el propósito de establecer mecanismos de entendimiento y cooperación entre la nación y las entidades territoriales”. Lo que es expresión del carácter unitario de nuestra organización administrativa, pero representa también el empeño en la descentralización.

La misma idea de comunicación y aporte –continúa- es la que hace razonable la participación del representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas. Pues “la Constitución desarrolla diversas manifestaciones concretas de la participación de los particulares en el ejercicio de funciones públicas como la administración de justicia (C.P art. 116) o los Colegios Profesionales (C.P art 29). Pero de forma especial, dentro de las formas de participación democrática, el segundo inciso del artículo 103, dispone que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones de 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”.

Respecto del segundo cargo referido a la presunta vulneración del principio de jerarquía normativa, aclara de entrada el interviniente que la subordinación de los actos normativos de los municipios a los decretos y ordenanzas departamentales, expresada por el demandante no es exacta. Considera que esta acusación desconoce el reparto de competencias que la Constitución y la ley hace entre la Nación y las entidades territoriales, y así entre las diferentes las diferentes entidades territoriales. Por ello, el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, al establecer que en los asuntos de su competencia el Área Metropolitana no está sometida a las disposiciones de asambleas ni gobernaciones, no hace más que reproducir el esquema constitucional de competencias entre estas entidades territoriales.

Sobre el cargo cuarto explica que “parte de una premisa insostenible y que no se infiere del artículo 319 (...). La premisa equivocada del actor es la siguiente: los contenidos de la ley orgánica territorial deben adoptarse en un solo acto normativo y allí mismo deben incorporarse todas las materias de orden territorial. La tesis del actor entiende que si el tema metropolitano se regula o modifica en un momento posterior y, por ende, en una ley orgánica específica, ello sería inconstitucional”.

Para este interviniente el actor confunde lo anterior, con el hecho de que la Constitución exija al legislador, utilizar el trámite de ley orgánica cuando tenga la intención de regular materias que hacen parte del ordenamiento territorial.

9.- Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia

La Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia solicita a la Corte que se declaren exequibles todas las normas acusadas, no sin antes advertir que en algunos apartes de la demanda la argumentación es difusa y genérica. En el caso del cargo segundo, considera que el pronunciamiento de exequibilidad debe incluir la aclaración según la cual el representante del Gobierno Nacional en la Junta Metropolitana no debe contarse para efectos de la conformación del quórum.

Las razones que presenta sobre el primer cargo se refieren a que del análisis sistemático de los requisitos para la conformación de un Área Metropolitana se infiere que “se trata de un

concepto no vinculante, cuya única finalidad es servir como simple opinión especializada sobre las consecuencias y el impacto social de constituir dicha entidad administrativa. Dicha exigencia no tienen otra finalidad que permitir la expresión de criterios valorativos provenientes de un órgano político-legislativo competente para observar y rastrear procesos de descentralización que se adelantan en todo el país. Dicho concepto tendría la utilidad de aportar un elemento más del debate público que tiene lugar en el proceso de gestación del área metropolitana. En consecuencia, en sí misma esta exigencia nunca tendrá el efecto de impedir, obstaculizar o retrasar la expresión de la voluntad ciudadana generadora de la entidad administrativa metropolitana. Cualquiera fuese el sentido del concepto que en determinado caso, emitiera la Comisión, al final solo la voluntad del pueblo en ejercicio de su soberanía tiene poder decisorio creador o negador de dicha área”.

En cuanto al segundo cargo, explica que la norma toma la precaución de restringir el alcance de la participación del representante del Gobierno Nacional, al negarle la posibilidad de incidir en las decisiones de la Junta Metropolitana. De esta manera que a salvo la autonomía del Área Metropolitana para autogobernarse. Advierte sin embargo que “no es desechable el argumento que valora la pertinencia de una visión desde lo nacional en la gestión de necesidades regionales”. Pues, éste representa la tensión entre el principio de autonomía que prohíbe al gobierno nacional gestionar intereses propios del nivel local, y el principio de Estado Unitario que lo obliga no solo a coordinar y colaborar, sino a velar por los intereses de los entes locales.

Pese a lo anterior, aclara que la vulneración al principio constitucional de autonomía territorial sí es evidente en el caso en que el representante del Gobierno Nacional que forma parte de la Junta Metropolitana, haga parte del quórum; caso en el cual su presencia o ausencia si afecta el discurrir del órgano de gobierno de la Junta Metropolitana. Situación que se superaría si se aclara que la consecuencia de que el legislador haya optado por darle voz pero no voto, es justamente respetar el principio de autonomía de los municipios, por lo cual se debe entender que éste tampoco debe contabilizarse para efectos del quórum.

Sobre el cuarto cargo sostienen que basta con afirmar que las regulaciones relativas al ordenamiento territorial, pueden estar contenidas en varias leyes, y no existe principio constitucional alguna que prescriba lo contrario.

V. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número 5630 en el proceso de la referencia. La vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Sobre el primer cargo la Vista Fiscal asevera que “el legislador, sin vaciar la competencia de las entidades territoriales, tal como lo hizo a través de la Ley 1625 de 2013 al señalar entre los requisitos para la conformación de las áreas metropolitanas la emisión de un concepto por parte de la Comisión Especial de seguimiento al Proceso de Descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, sobre la conveniencia y oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de tales entidades administrativas”. Para el Procurador esto significa que el alcance del principio constitucional de autonomía territorial, encuentra su contorno en los principios que inspiran el Estado Unitario, por lo que el legislador en definitiva puede regular los requisitos para crear áreas metropolitanas, y pese a ello su constitución sigue concerniendo enteramente a los intereses de los municipios.

En este orden concluye que la labor de vigilancia de las Comisiones en cuestión, encuentra razón de ser en que éstas deben velar porque la conformación de las áreas metropolitanas “cumplan la Constitución y la ley, sobre lo cual emitirán un concepto que no tiene carácter obligatorio”.

En el caso de la participación del delegado del Gobierno Nacional en el órgano de gobierno del Área Metropolitana, es claro que el legislador en respeto de la autonomía de los municipios, le impide participar en sus decisiones; aunque en desarrollo del principio constitucional de participación democrática le permite manifestarse al interior de las discusiones, tal como sucede también con los representantes de las entidades sin ánimo de lucro referidas en el artículo 15 acusado.

En relación con el tercer cargo, el Ministerio Público llama la atención sobre la falta de consideración del demandante al no detenerse a analizar que, la norma utiliza la expresión “en los asuntos atribuidos a ella”, para hacer referencia a cuáles asuntos es en los que el Área Metropolitana no se somete a la normativa de la gobernaciones y asambleas

departamentales. Por lo que explica entonces el Procurador, que se trata de un asunto de coordinación de competencias y no de jerarquía normativa.

Sobre el cargo cuarto afirma solamente que es claro que la Ley acusada es una ley orgánica, por lo cual carece de sentido acusarla de vulnerar la reserva de ley orgánica.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Planteamiento del caso y problema jurídico

2.- El ciudadano demandante propone a la Corte Constitucional cuatro cargos de inconstitucionalidad.

· El primero de ellos contra el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el cual dispone que para constituir un área metropolitana, antes de la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores deben remitir el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Esto, con el fin de que dichas comisiones en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución del área metropolitana o anexión de uno o varios municipios. Para el demandante lo anterior configura un requisito para la conformación de las áreas metropolitanas, que la somete a la injerencia de un órgano de carácter nacional, con lo cual se vulneran las garantías de descentralización y autonomía territorial consagradas en el artículo 287 de la Constitución.

Agrega el actor que, como son los municipios quienes pueden presentar la iniciativa de constituirse en un área metropolitana, en la regulación para dicho fin se debe respetar lo que la misma Corte Constitucional ha denominado núcleo esencial del principio de autonomía territorial. Esta exigencia “hace nugatoria la autonomía de los municipios para conformar un Área Metropolitana, ya que se condiciona a que las Comisiones de

Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes <emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes>”. (...) una de las facultades que tienen los entes territoriales (regionales y locales) es la Autoadministración (ejercer las competencias que les corresponden), como lo es precisamente crear un Área Metropolitana, pero, esto no puede estar condicionado a que las Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes, lo autoricen o no (rindan el respectivo concepto)”.

- El segundo cargo, cuyo fundamento es también la vulneración del principio constitucional de autonomía territorial, se dirige contra la inclusión en la Junta Metropolitana -que es el órgano de dirección del Área Metropolitana-, de un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz pero sin voto, y de un representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas (numerales 4 y 5 del artículo 14 de la Ley 1625 de 2013). Según el ciudadano demandante la inclusión referida se traduce en una injerencia en los asuntos propios de los municipios que conforman la respectiva Área Metropolitana. Injerencia que tiene origen en autoridades ajenas a los intereses de los municipios, principalmente en el caso del delegado del Gobierno Nacional, pues es tanto como aceptar que la Junta Metropolitana no puede o no debe ejercer sus labores de dirección en ausencia de la participación o supervisión del Gobierno Nacional. Situación que en su parecer es contraria al significado y alcance de la garantía de “gobernarse por autoridades propias” contenida en el artículo 287 de la Constitución, por lo cual se constituye en “una forma sinuosa de interferir el ámbito nacional en asuntos que son de competencia exclusiva del nivel local”. Agrega que por las mismas razones, se debe excluir del ordenamiento jurídico la participación del representante de las entidades sin ánimo de lucro aludidas, “ya que el máximo órgano de un área metropolitana (la Junta Metropolitana) debe tener un carácter exclusivamente público (...)”.

- El tercer cargo enjuicia la constitucionalidad del contenido normativo según el cual el Área Metropolitana no está sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes (inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1625 de 2013). En la demanda se consigna que lo anterior vulnera lo que el actor denomina “principio de jerarquía normativa”, en tanto en su parecer, las disposiciones

normativas de las asambleas departamentales (ordenanzas) y de las Gobernaciones (decretos y resoluciones) son jerárquicamente superiores a las expedidas por la Junta Metropolitana (acuerdos metropolitanos). Por ello, concluye que la misma ley no puede alterar dicha jerarquía normativa, que en su opinión se asienta en la teoría de organización normativa de Kelsen, en el artículo 315 de la Constitución que establece como una de las funciones de los Alcaldes municipales hacer cumplir las ordenanzas, y en el artículo 4° Superior que dispone la supremacía de las normas constitucionales sobre las demás normas.

· El cuarto cargo se dirige contra la totalidad de la Ley 1625 de 2013, porque ésta regula temas reservados de ley orgánica, por lo cual debió tramitarse en una ley orgánica o en su defecto estos temas debieron incluirse en la existente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). En palabras del actor cualquier norma que regule asuntos relativos a la existencia, estructura y administración de las Áreas Metropolitanas “tiene un vicio material de inconstitucionalidad”, porque estos asuntos son exclusivos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cual es la Ley 1454 de 2011. Con lo cual se vulneran los artículos 288 y 319 de la Constitución, que disponen precisamente que los asuntos referidos a la estructura de la organización de territorial así como los concernientes a las Áreas Metropolitanas, respectivamente, deben regularse en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

3.- Tres de los intervinientes consideran que el primer cargo debe prosperar y por ello se debe declarar inexecutable el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013. Los demás, incluido el Procurador General, encuentran que esta norma es executable, porque debe entenderse que el concepto emitido por las Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, como requisito del trámite de constitución de Área Metropolitana, no es vinculante, pues la conformación de esta entidad administrativa territorial no depende de que éste sea favorable, sino depende esencialmente de la celebración de una consulta popular.

Sobre el segundo cargo, dos de los intervinientes consideran que debe ser acogido por la Corte, luego ésta debe declarar inexecutable los numerales 4 y 5 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013, en los que se incluye a un representante permanente del gobierno y a un representante de las entidades sin ánimo de lucro de las que habla el numeral 5. Uno de

estos intervinientes considera incluso que es inconstitucional todo el artículo 15 de la Ley acusada que regula en general la conformación de la Junta Metropolitana, pues este también es un asunto que correspondería determinar a las propias autoridades locales. Sostiene que “hay que romper con muchos años de centralismo, y la superación de ese paradigma exige que no se toleren intervenciones...”, así se consideren inocuas.

Los demás, incluido el Procurador General de la Nación, consideran que los numerales en cuestión son exequibles, en tanto en el caso del representante del Gobierno Nacional, la ley solo lo deja participar en las discusiones pero le impide interferir en las decisiones ya que le otorga voz pero no voto. Por ello consideran que no se configura la interferencia en la autonomía ni en el derecho de autogobernarse de los municipios, alegada por el demandante. Uno de los intervinientes aclara que si bien lo anterior es cierto, la vulneración al principio constitucional de autonomía territorial sí es evidente en el caso en que el representante del Gobierno Nacional que forma parte de la Junta Metropolitana, haga parte del quórum; hipótesis en el cual su presencia o ausencia sí afecta el discurrir del órgano de gobierno del Área Metropolitana. Situación que se superaría si se aclara que la consecuencia de que el legislador haya optado por darle voz pero no voto, es justamente respetar el principio de autonomía de los municipios, por lo cual se debe entender que éste tampoco debe contabilizarse para efectos del quórum.

Sobre la participación de un representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas, esgrimen en general que es manifestación del derecho de participación democrática. Además de que protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables es un interés legítimo de los municipios.

En relación con los cargos tercero y cuarto, todos los intervinientes, y así el Ministerio Público, consideran que se basan en apreciaciones erradas del demandante, e igualmente carecen de claridad argumentativa en su presentación. Sobre el tercer cargo, coinciden en afirmar que aquello que el actor denomina jerarquía normativa entre las normas de rango reglamentario no existe, pues entre estas la Constitución ha establecido un régimen de competencias. Por ello todos le recuerdan al demandante, que la misma norma acusada (inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1625 de 2013) hace la salvedad de que los acuerdos

metropolitanos (expedidos por la Juntas Metropolitanas) no se someten a las disposiciones departamentales en los asuntos de su competencia.

Y sobre el cuarto cargo, la totalidad de quienes intervienen en el presente proceso, afirman que el actor en su acusación omite considerar que la norma acusada es una ley orgánica, por lo cual no puede vulnerar la reserva de ley orgánica; así como también confunde esta exigencia, valga decir, la de tramitar los asuntos relativos al ordenamiento territorial mediante un ley orgánica, con el hecho de que en nuestro ordenamiento jurídico presuntamente solo pueda existir una sola ley de ordenamiento territorial. Semejante contenido normativo constitucional -aclaran-, no existe.

4.- De conformidad con lo anterior, como quiera que todos los intervinientes, y también el Procurador General de la Nación, cuestionan la claridad de los cargos tercero y cuarto de la demanda, considera la Sala Plena que antes de plantear el problema jurídico a resolver, debe pronunciarse sobre la aptitud de estos cargos.

Análisis preliminar: ineptitud de los cargos tercero, cuarto y segundo parcial.

5.- Tal como lo detectan los intervinientes los cargos tercero y cuarto carecen de claridad, pertinencia y certeza. En relación con el cargo tercero, el demandante supone que existe un contenido normativo constitucional que organiza jerárquicamente las normas expedidas por órganos municipales y las expedidas por órganos departamentales. Lo cierto es que tal norma Constitucional no existe. La jerarquía normativa dispuesta en nuestra Constitución dispone una organización normativa jerárquica y coloca a las normas de rango constitucional como las más importantes a las que se someten tanto las de rango legal como las de rango reglamentario. A su turno nuestra Constitución otorga a las autoridades administrativas y así a las autoridades territoriales, la competencia de expedir normas con sujeción a la Constitución y a la ley. Por lo que se entiende que estas normas de rango reglamentario, están sometidas tanto a la Constitución como a la ley también. En cambio, en el caso de la relación de las normas reglamentarias entre sí, el orden constitucional no establece jerarquía alguna, sino un régimen de competencias entre las distintas autoridades.

En este orden, el presupuesto de esta acusación es errado y la Corte Constitucional no puede hacer un pronunciamiento de fondo, en tanto no existe una norma constitucional

respecto de la cual comparar el contenido del inciso tercero del artículo 32 de la ley 1625 de 2013, en los términos de la acusación presentada en la demanda. Siendo el control de constitucionalidad, una actividad consistente en cotejar una norma de inferior jerarquía con una de rango constitucional, para concluir si la primera atiende a la segunda, resulta imposible realizar este cotejo sino existe un parámetro de control.

Por lo anterior la Corte se inhibirá para pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad del inciso tercero del artículo 32 de la ley 1625 de 2013.

6.- De igual manera, en el caso del cargo cuarto todos los intervinientes y el Ministerio Público, explicaron que la acusación resulta confusa pues, al parecer el demandante pretende fundamentar la inexecuibilidad de la totalidad de la ley en que los temas en ella contenidos debieron regularse en una ley orgánica, cuando lo cierto es la Ley 1625 de 2013 se denomina como ley orgánica según se lee en su título y en su artículo 1°. Lo que haría de esta acusación un ejercicio perplejo de argumentación, si es que no se demuestra cuál de los trámites propios de ley orgánica se incumplió. Luego, en desarrollo de las razones de este cargo en el escrito de la demanda, el actor plantea que los temas contenidos en la ley acusada son reservados al trámite de ley orgánica, pero no están contenidos en la ley orgánica de ordenamiento territorial expedida por el Congreso Nacional en el 2011, como si la Constitución exigiera que todos los temas de reserva de ley orgánica debieran estar contenidos en una sola ley, o debieran estar en la ley titulada por el legislador, como “ley orgánica de ordenamiento territorial”.

Sobre esta acusación es claro para la Corte que los requisitos específicos que la Constitución y la Ley 5° exigen para regular asuntos relativos al ordenamiento territorial, como es el caso de las condiciones para la creación y funcionamiento de las Áreas Metropolitanas, se refieren a que la regulación en cuestión debe hacerla el Congreso de la República mediante una ley, que ella verse sobre uno de los temas a que hacen alusión los artículos 151 de la Constitución y el artículo 206 de la Ley 5 de 1992, dentro de los cuales está justamente el tema del ordenamiento territorial, y que se apruebe por mayoría absoluta en cada uno de sus debates, según el mismo artículo 151 de la Constitución.

La Corte encontró que el demandante no hizo referencia al incumplimiento de alguno de los requisitos anteriores. A juicio de esta Sala como quiera que el proyecto de ley (Proyecto de

Ley 141 de 2011 Senado) que posteriormente se aprobaría como la Ley 1625 de 2013, fue presentado por el entonces Ministro del Interior Germán Vargas Lleras[2], inició su trámite[3] en la Comisión Primera del Senado, comisión encargada de los temas de ordenamiento territorial[4], y fue aprobado en cada uno de los cuatro debates según consta en las respectivas Gacetas del Congreso, entonces el actor debió demostrar la falta de seguimiento de alguno de los requerimientos aludidos para sustentar su afirmación según la cual la Ley 1625 de 2013 no es una ley orgánica.

El proyecto en mención se aprobó en primer debate como consta en la sesión del día 21 de marzo de 2012, Acta número 35[5]. En segundo debate la plenaria del Senado aprobó el proyecto se según consta en el Acta número 10 de la sesión ordinaria del día martes 28 de agosto de 2012[6]. La aprobación en tercer debate (primero en Cámara de Representantes) consta en el acta de Comisión Primera número 30 del 28 de noviembre de 2012[7]. Y en cuarto debate (segundo en Cámara de Representantes) fue aprobado los días 10 y 11 de diciembre de 2012, según consta en las Actas de Sesión Plenaria número 181 de diciembre 10 de 2012 y número 182 de diciembre 11 de 2012.[8]

La anterior verificación de la Corte se hace para ilustrar sobre las omisiones del demandante para estructurar este cargo, y no corresponde a la revisión de requisitos tales como las mayorías aprobatorias en cada uno de los debates – por ejemplo-, pues el demandante no hace siquiera referencia indirecta a ello o a alguna otra situación como un vicio de inconstitucionalidad. Por esto, realizar dicha verificación en la presente providencia sería tanto como adelantar una revisión de constitucionalidad oficiosa e integral, en un asunto que claramente se circunscribe al ejercicio del control constitucionalidad rogado.

De otro lado, tal como en el caso del cargo anterior, esta acusación tampoco es posible analizarla, en tanto el demandante no identifica una disposición constitucional que obre como parámetro de control de constitucionalidad. La Corte Constitucional coincide con los intervinientes y con el Procurador, y por ello se inhibirá para pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de la ley 1625 de 2013, en relación con el cargo cuarto de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

7.- Ahora bien, esta Sala Plena encuentra necesario también, referirse al segundo cargo, en relación con el numeral 5 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013. Recuérdesse que el

segundo cargo se fundamenta en la presunta vulneración del principio constitucional de autonomía territorial, y se dirige contra dos disposiciones. De un lado contra la inclusión de un delegado permanente del gobierno nacional en la Junta Metropolitana (numeral 4), y de otro contra la inclusión de un representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas (numeral 5).

Para esta Sala es claro que los argumentos de la demanda hacen referencia a la tensión detectada por el actor, en el hecho de que la Junta Metropolitana como supremo órgano de gobierno, deba cumplir sus funciones con un delegado de los intereses nacionales, cuando dicho órgano gestiona intereses exclusivos de los municipios. Por ello el demandante encuentra vulnerado el artículo 287 de la Constitución, pues en su opinión éste garantiza la posibilidad de autogobierno de los entes territoriales, precisamente para evitar injerencias de este tipo.

En este orden, para la Corte no existen razones adicionales en la demanda que permitan aplicar la anterior argumentación al contenido normativo del numeral 5, es decir al que regula la inclusión del representante de las mencionadas entidades sin ánimo de lucro. Esto, en tanto el demandante afirma sin fundamento alguno que la Junta Metropolitana debe estar conformada por autoridades públicas y no privadas. Para la Sala, esta afirmación debe sostenerse en una obligación constitucional que así lo disponga, para poder estructurar un cargo de inconstitucionalidad, pero lo cierto es que ni ello es evidente ni el actor lo explica en el escrito de la demanda. Podría entonces pensarse que, la razón que sostiene la acusación contra el numeral 5 aludido, es igualmente la vulneración del principio constitucional de autonomía territorial, pero lo cierto es que la estructura argumental de esta vulneración, es desarrollada por el demandante con miras a demostrar la injerencia de los intereses nacionales en los intereses locales. Y, en opinión de esta Sala, ello no tiene que ver con la participación en el órgano de gobierno del Área Metropolitana, de un representante de las entidades sin ánimo de lucro referidas en el numeral acusado.

Es tanto así, que los intervinientes y el mismo Procurador General, después de advertir que en algunos apartes la demanda es oscura y argumentalmente confusa, ofrecen razones generales para explicar que dicho numeral es exequible. La mayoría de ellos afirma que la participación de estos representantes de entidades sin ánimo de lucro, es una

manifestación del principio de participación democrática, sobre todo en un aspecto como el de la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, que es una obligación constitucional de todas las autoridades. Para la Corte Constitucional, esto último no configura el cargo presentado por el actor, y la realización de estudio de constitucionalidad por estos aspectos, implicaría inventar una acusación que no se estructuró en la demanda, y así mismo, adelantar un análisis de constitucionalidad oficioso para detectar si la inclusión de este representante de entidades sin ánimo de lucro vulnera en algún aspecto la Constitución, por razón del cumplimiento o incumplimiento de la obligación de protección de medio ambiente, o cualquier otra razón ajena a la estructura argumentativa de la demanda.

Por esto, la Sala Plena se inhibirá también, para emitir pronunciamiento de mérito sobre la exequibilidad o inexequibilidad del numeral 5 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013.

8.- La Corte considera pertinente recordar brevemente los criterios jurisprudenciales mediante los cuales se ha desarrollado la exigencia argumental requerida en las acciones públicas de inconstitucionalidad, para que el juez de control de constitucionalidad realice adecuadamente su función.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inexequibilidad, uno de los cuales es el registrado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que, si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad[9], deben existir requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad, es decir, el líbello acusatorio debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[10]. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el

contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

Problema jurídico

9.- De conformidad con la reconstrucción argumental y con las aclaraciones hechas por esta Sala, le corresponde a la Corte Constitucional determinar si la exigencia de un concepto sobre la conveniencia y oportunidad de la creación de un Área Metropolitana expedido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como la inclusión de un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz pero sin voto como miembro del órgano de gobierno de la mencionada Área Metropolitana, se vulnera el principio de autonomía territorial de los municipios, en su garantía correspondiente al autogobierno y autoadministración derivada del artículo 287 de la Constitución.

Para determinar lo anterior la Corte reconstruirá las líneas jurisprudenciales sobre el principio de autonomía territorial, y luego de ello resolverá los interrogantes planteados.

Principio Constitucional de Autonomía Territorial

10.- De conformidad en el Art. 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Por su parte, el Art. 287 Superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales.

11.- La Corte ha consolidado unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que la Carta Política de 1991 contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales[11]. Dentro de ese esquema, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.[12]

En este orden de ideas, se precisa armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente. En tal sentido, el juez constitucional en sentencia C- 535 de 1996 consideró que la autonomía debía entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, “la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”[13] En esa misma providencia se señaló que “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”[14]

12.- También ha precisado la jurisprudencia constitucional el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por “el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.”[15] En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario.[16]

Lo cual realza de manera importante la búsqueda de un equilibrio entre dicha idea de Estado Unitario y las garantías de Autonomía Territorial según las cuales la ley no está autorizada para vaciar de contenido la cláusula general de competencia de las entidades

territoriales fijada en el artículo 287 C.P., por lo que le está vedado al Legislador establecer normas que “limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”[17].

Sobre la ponderación entre las garantías del Estado Unitario y las de la Autonomía Territorial

13.- Sobre este punto en sentencia C-149 de 2010, se sistematizaron las necesidades de ponderación derivadas de la modalidad de estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, en la que el Estado colombiano se construye a partir del principio unitario, pero garantizando, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales.[18] La jurisprudencia constitucional[19] ha explicado pues, que dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, “la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales”. [20]

14.- Surge así la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía. La tensión latente entre ellos, implica reconocer de un lado que la naturaleza del Estado unitario presupone tanto la centralización política y exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial, así como también supone la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional[21]. “Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad”[22]. Y de otro lado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 constitucional, “la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la

Constitución y la ley”[23], lo cual debe implementarse en consideración de “... la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”[24]

15.- No obstante, la Constitución de 1991 y así la jurisprudencia constitucional reconocen los contenidos mínimos de la autonomía territorial que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen.[25] Para la Corte, “el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”[26]

El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”[27]

16.- En la analizada sentencia C-149 de 2010, se recalcó que para el diseño de un esquema para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador debe tener en cuenta que “el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador.

No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y unas pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones”[28].

17.- De otro lado, en Sentencia C-894 de 2003 la Corte expresó que “la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro”[29].

Bajo esta idea, para la Corte “las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso”[30]. Lo cual significa que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.

“Desde otra perspectiva, la Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311)”[31].

18.- De este modo, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que la Constitución dispuso una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del

legislador.[32] Así, sostiene esta Corte, "... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado." [33]

19.- Por su lado, el artículo 288 de la Constitución obliga que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. "Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia" [34].

La citada sentencia C-149 de 2010 recogió los criterios jurisprudenciales sobre el alcance de estos principios, que obran como marco para el ejercicio de la autonomía territorial. Afirmó pues la Corte que:

"El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva

significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”.

Reitera en este punto la sentencia C-149 de 2012, “que la distribución de competencias que se haga con base en los anteriores criterios tiene el alcance de una garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, de manera que medidas legislativas que tengan un alcance restrictivo de esa autonomía deben responder a un principio de razón suficiente”. Y, en orden de ideas, la razonabilidad de una limitación de la autonomía de las entidades territoriales, se determinaría mediante el análisis específico de las competencias o funciones que se restringen.

20.- De igual manera, no solo el principio del Estado Unitario hace contrapeso al Principio de Autonomía y viceversa, también es necesario que la regulación legal de cualquiera de estos dos principios logre armonía con la libertad de configuración legislativa del Congreso. Como quiera que el contenido mínimo de la autonomía territorial del artículo 287 Constitucional, determina el alcance con el que las entidades territoriales gestionan autónomamente sus intereses, entonces la labor del legislador resulta de gran importancia para la implementación de medidas que desarrollen el escueto pero contundente marco constitucional.

De hecho, una forma eficaz de hacer posibles las enormes consecuencias que se derivan de los artículos 287 y 288 de la Constitución, y por ende hacer posible un diseño del Estado colombiano que respete la autonomía territorial, implica la participación activa del Congreso de la República. Si no se respeta su margen de configuración reguladora, los artículos constitucionales referidos resultarían inaplicables e intrascendentes.

Por ello, solo cobra sentido la caracterización de lo que la Corte ha denominado núcleo esencial del principio de Autonomía Territorial, si existe una regulación legal clara y

consciente sobre los poderes de acción requeridos por las entidades territoriales para gestionar sus intereses. Regulación que corresponde, no como permiso sino como deber, al legislador, el cual está en libertad de configurarla para que surta los efectos pretendidos por la Constitución. Recuérdese que dicho núcleo esencial “está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”[35].

Análisis de los cargos

Primer cargo

21.- El primer cargo, se recuerda, está dirigido contra el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el cual dispone que para constituir un área metropolitana, antes de la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores deben remitir el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Esto, con el fin de que dichas comisiones en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución del área metropolitana o anexión de uno o varios municipios. Para el demandante lo anterior configura un requisito para la conformación de las áreas metropolitanas, que la somete a la injerencia de un órgano de carácter nacional, con lo cual se vulneran las garantías de descentralización y autonomía territorial consagradas en el artículo 287 de la Constitución. En su opinión esta exigencia “hace nugatoria la autonomía de los municipios para conformar un Área Metropolitana, ya que se condiciona a que las Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes <emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes>”. (...) una de las facultades que tienen los entes territoriales (regionales y locales) es la Autoadministración (ejercer las competencias que les corresponden), como lo es precisamente crear un Área Metropolitana,

pero, esto no puede estar condicionado a que las Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes, lo autoricen o no (rindan el respectivo concepto)”.

Sobre esta acusación, la Corte Constitucional considera que si el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 admite una interpretación (como la del demandante) según la cual el mencionado concepto resulta vinculante para la elaboración de proyecto de constitución del Área Metropolitana o para que la Registraduría convoque la consulta popular para aprobar el proyecto de constitución de un Área Metropolitana, en la medida en que se entienda que éste deba ser favorable o de lo contrario o proyecto o la consulta en mención no se llevan a cabo; entonces la exigencia del concepto en cuestión es contraria a la garantía de autogobierno y autoadministración de los municipios como entes territoriales, consagrada en el artículo 287 de la Constitución.

Para esta Sala es claro que en efecto, (i) la norma acusada en este cargo puede ser interpretada en el sentido explicado, por lo cual (ii) debe entonces excluir del ordenamiento la mencionada interpretación y explicar cuál es el sentido constitucional del aludido literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013. A su turno (iii) se deberá también explicar cuál es la forma adecuada de reparar la inconstitucionalidad hallada, de conformidad con la técnica de control de constitucionalidad utilizada por esta Corte. A continuación se desarrollarán los anteriores argumentos.

(i) Alcance normativo del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.

22.- El artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, regula los requisitos para la constitución de las Áreas Metropolitanas. Dispone que cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal. Así el literal a) del mismo artículo 8° dispone que la iniciativa para promover su creación está en cabeza de los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.

A su turno el literal b) del artículo 8° analizado, establece que los promotores del área metropolitana deben elaborar el proyecto de constitución en donde se precise como

mínimo, los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación.

Posteriormente, el literal c) del artículo 8° en cuestión exige que el proyecto se entregue a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular.

Luego, los literales d), e) y f) regulan las condiciones generales en que se deberá realizar la consulta popular[36], así como las condiciones en que se entiende aprobado el proyecto sometido a consulta popular[37], y la protocolización de la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente[38].

El acusado literal g) dispone a continuación que previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.

La segunda alternativa sostiene que (ii) se debe entender que el artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 debe ser leído sistemáticamente y cada uno de los requisitos allí establecidos conforma el conjunto de exigencias para la constitución de un área metropolitana. Así, cuando el literal g) acusado establece que previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, se debe remitir el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, se refiere a un momento anterior al descrito en el literal c) cuando la Registraduría verifica los otros requisitos aludidos para convocar la consulta popular. Y, cuando la parte final del literal g) analizado hace referencia en su texto a que la remisión del proyecto en los términos referidos no solo es previa a la radicación de éste en la Registraduría, sino que además tiene por objeto que en un término no mayor a un (1) mes, se emita un concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás

aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios, entonces no solo es claro que esta disposición se refiere a otro tipo de requisito distinto al que se exige a la Registraduría, sino también que el requisito adquiere sentido si el contenido del concepto es favorable a la conformación de un área metropolitana. De otra manera carecería de significado el contenido del pronunciamiento, pues no es un concepto en abstracto sino un concepto sobre la conveniencia y oportunidad. Calificativos que aluden a una evaluación del proyecto, por lo cual el concepto es vinculante para la elaboración de proyecto y así para Registraduría. Esta interpretación es sostenida por tres de los diez intervinientes, y es la que asume el demandante.

Para esta Sala Plena es claro que estas dos alternativas son posibles a partir del texto normativo, y ninguna de ellas resulta irrazonable en atención a la estructura con la que el legislador redactó el artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, tal como se acaba de demostrar. Por ello, como se anticipó es necesario que la Corte demuestre por qué la segunda alternativa es contraria al principio constitucional de autonomía territorial, luego al artículo 287 de la Constitución.

(ii) Constitucionalidad condicionada del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.

24.- El artículo 286 de la Constitución establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. El artículo 287 dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y por ello entre otros, tienen garantizada la posibilidad de gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les correspondan[39].

A su turno el artículo 2° de la Ley 1625 de 2013 consagra la definición de las Áreas Metropolitanas, como aquellas entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

Además de que según los artículos 3° y 4° de la misma Ley, las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial; y su jurisdicción y domicilio corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio núcleo.

De ahí que las garantías de autonomía territorial otorgadas por la Constitución a los municipios, se extiendan a este ente administrativo conformado por municipios. No de otra manera puede entenderse la garantía de autonomía territorial a los municipios, si en ejercicio de ella éstos deciden organizarse como ente administrativo-área metropolitana, y a dicho ente se le restrinja la autonomía cuyo respeto permitió su existencia. En últimas, para la Corte es claro que un Área Metropolitana es para efectos prácticos, un conjunto o agrupación de municipios.

25.- No obstante lo anterior, la Corte entiende que las Áreas Metropolitanas no son en sí mismas entidades territoriales, según el contenido referido del artículo 286 de la Constitución. Son, tal como la misma ley demandada las define, entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios. Desde su creación[40], la figura de las áreas metropolitanas persigue propósitos administrativos, valga decir la integración de municipios que compartieran ciertos rasgos, en una unidad más amplia y con jurisdicción en todos ellos; lo cual da lugar a una nueva persona jurídica de derecho público, con autoridades y régimen especiales.

Nuestra Constitución vigente, en su artículo 319, mantiene la idea esencial descrita. Pues, su regulación dispone que el régimen especial de las Áreas Metropolitanas debe regularse por una ley orgánica[41]. Y, en este orden, “en el inciso segundo de la citada disposición - art. 319-, se indica que la ley de ordenamiento territorial adoptará el <régimen administrativo> y fiscal especial de las áreas metropolitanas, el cual deberá garantizar la adecuada participación de las autoridades municipales en sus órganos de administración y señalar la forma en que se realizarán la convocatoria y las consultas populares para la vinculación de los municipios”[42].

También, la naturaleza administrativa y no de entidad territorial del área Metropolitana, se evidenció en “la ponencia para primer debate sobre <Áreas Metropolitanas, Asociaciones de

Municipios y Distritos Metropolitanos>, presentada ante la Asamblea Nacional Constituyente (...):<La formulación constitucional de la función administrativa de las áreas metropolitanas que proponemos, parte del fortalecimiento de la autonomía y el equilibrio municipal. En tal sentido, será conveniente avanzar en su desarrollo y la precisión de su objeto en la legislación reglamentaria de esta Constitución, definiendo la participación y control ciudadano de la Administración Pública en función de la eficiencia, la concertación, la responsabilidad compartida y la equidad en la planificación del desarrollo y la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de presupuestos>”[43].

26.- En este orden el Área Metropolitana goza de la garantía institucional propia de las entidades territoriales, por virtud de la garantía de autonomía consagrada para los municipios, y no porque ella en sí misma sea una entidad territorial; que como se acaba de explicar, no lo es. Dicha garantía, cuya exigencia deriva de la protección a los municipios, si bien puede ser objeto de regulaciones básicas, como en efecto lo es mediante la ley orgánica acusada en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, no puede transgredir el núcleo esencial de la autonomía de los municipios que la conforman. Núcleo esencial que según se vio, se circunscribe al hecho de que “para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia”[44]. Lo último, como expresión del contenido del artículo 288 de la Constitución que obliga a que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

27.- Por esto, si la exigencia del concepto contenido en el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625, se entiende como condición para la constitución de un área metropolitana, querría decir que a la voluntad local de conformarla se antepone la valoración de entes pertenecientes a un órgano de carácter nacional (las Comisiones Especiales de Senado y Cámara aludidas), cuyo principal propósito es el seguimiento a procesos de descentralización y no el desarrollo o impulso de los intereses locales. Con lo cual se vulnera la capacidad de autogestión de intereses propios mediante el ejercicio de sus competencias, contenida en el numeral 2° del artículo 287 de la Constitución. Y, estas competencias que se manifiestan en la gestión de asuntos de interés local de los

municipios, no son otras que las consagradas de manera general en el artículo 319 constitucional[45], al tenor del cual cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

En otras palabras, la garantía de los municipios de ejercer con autonomía las competencias que les corresponden (num 2 Art 287 C.P), implica tanto ejercerlas libre de toda injerencia ajena a sus propios intereses, como también ejercerlas con el propósito de organizarse con otros municipios como una unidad administrativa, valga decir como un área metropolitana. Y este propósito debe depender únicamente de la voluntad de quienes agencian intereses municipales. Así, el trámite de su conformación no puede supeditarse a la autorización de entes distintos a los entes locales, pues ello vulneraría su autonomía.

28.- También se desborda el marco de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en el que se despliega la garantía de autonomía territorial, si la mencionada exigencia se configura en un concepto vinculante para que se elabore el proyecto de constitución del Área Metropolitana o para que la Registraduría Nacional del Estado Civil convoque a la consulta popular solo si éste es favorable. En cambio, si simplemente se permite a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara ejercer su labor de seguimiento, y el concepto obra como manifestación de ello, el principio de concurrencia se satisface plenamente. Esto, en tanto con ello se reconocen los distintos niveles de la Administración y se respeta el criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal; además de que se garantiza también a las distintas instancias del Estado la posibilidad de actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines.

De igual manera, la sola obligación de remitir el proyecto de constitución del Área Metropolitana a las mencionadas Comisiones, resulta una fórmula idónea para poner en conocimiento a estas instancias sobre los procesos de descentralización y organización territorial. Lo que, sin duda contribuye con el principio de coordinación, pues asume la

existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal.

Y, en respeto del principio de subsidiariedad, la intervención de las Comisiones aludidas, con el alcance explicado, es decir sin requerir de ellas un concepto favorable a la constitución de un área metropolitana para que ésta sea posible, reconoce que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

29.- Una interpretación distinta a la anterior, se insiste, desconoce el contenido de las competencias del área metropolitana, que según el artículo 6° de la Ley 1625 de 2013, se circunscriben a la gestión de asuntos meramente locales como son: programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; entre otras[46]. Y, se desconoce el contenido de estas competencias, porque como se ve su naturaleza es relativa a asuntos íntegramente locales. Las cuales a su turno son coherentes con el contenido de aquellas competencias que los artículos 311, 312 y 315 de la Constitución, otorgan a las autoridades municipales, tales como:

Ø 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)

Ø En el caso de la Concejos municipales: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los correspondientes planes y programas de

desarrollo económico y social y de obras públicas; dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta; reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio; entre otras. (Art. 313 C.N)

Ø En el caso de los Alcaldes municipales: dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes; suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos; crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes; ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; entre otras. (Art. 315 C.N)

(iii) Sobre la forma de reparar la inconstitucionalidad hallada por la Corte.

30.- Tal como se acaba de demostrar del literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, se desprende una interpretación que contraría el principio constitucional de autonomía territorial; aquella interpretación que asume que el concepto a rendir por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, es vinculante en el sentido en el que se requiere que su contenido sea favorable a la constitución de un área metropolitana, para la elaboración del proyecto o para que la Registraduría Nacional del Estado Civil proceda a convocar la consulta popular que decidirá la conformación de la respectiva área metropolitana. Así como también, de dicha disposición jurídica se desprende otra interpretación, según la cual el concepto en mención de la Comisiones aludidas, es la manifestación de que el ejercicio de voluntad

autónoma de los municipios de constituir un área metropolitana, se despliega por éstos en los términos del artículo constitucional 288, según el cual las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la Nación. Por lo que el concepto referido no es vinculante, en el sentido en que de su contenido no depende la elaboración del proyecto de constitución del área metropolitana ni la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar la consulta popular que decide sobre su conformación.

Como quiera que existen razones de orden constitucional, tal como se expuso, tanto para descartar una de las interpretaciones, como para acoger la otra por ser coherente con los principios constitucionales que inspiran las garantías de autonomía territorial; la técnica de control de constitucionalidad desarrollada por la Corte Constitucional determina en estos casos que la inconstitucionalidad hallada se repare mediante la expedición de un fallo condicionado. Por ello la esta Corporación declarará exequible el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido que del contenido del concepto rendido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, no depende la elaboración del proyecto de constitución del área metropolitana, ni el cumplimiento de la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar la consulta popular en los términos del literal c) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.

Segundo Cargo

31.- El segundo cargo a resolver, según se explicó, se dirige contra la inclusión en la Junta Metropolitana, que es el órgano de dirección del Área Metropolitana, de un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz pero sin voto (numeral 4 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013); y su fundamento es también la vulneración del principio constitucional de autonomía territorial. Según el ciudadano demandante la inclusión referida se traduce en una injerencia en los asuntos propios de los municipios que conforman la respectiva Área Metropolitana. Injerencia que tiene origen en autoridades ajenas a los intereses de los municipios, pues es tanto como aceptar que la Junta Metropolitana no puede o no debe ejercer sus labores de dirección en ausencia de la participación o supervisión del Gobierno Nacional. Esta situación representa en su parecer una vulneración a la garantía de “gobernarse por autoridades propias” contenida en el artículo 287 de la Constitución, por lo

cual se constituye en “una forma sinuosa de interferir el ámbito nacional en asuntos que son de competencia exclusiva del nivel local”.

32.- Sobre esta acusación encuentra la Corte, que es pertinente el análisis realizado a propósito del primer cargo, sobre el alcance del principio de autonomía territorial. De ahí, que la Sala considere que la injerencia sí existe, pero, está matizada por el hecho de que el representante del gobierno que forma parte de la Junta Metropolitana no puede intervenir en las decisiones de dicho órgano de gobierno, ni afectarlas. Esto, en tanto tiene voz pero no voto. Ahora bien, la participación de un delegado del gobierno nacional en un órgano de gobierno de carácter local, en sí misma considerada y siempre que este no afecte en modo alguno el discurrir de la Junta, resulta expresión del artículo 288 de la Constitución, que según se vio, procura el ejercicio de las competencias de los entes territoriales, en un marco de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la Nación.

Por lo anterior, resulta necesario distinguir dos escenarios, tal como lo hace ver uno de los intervinientes. El primero, la consideración de que según el texto de la disposición acusada, la consecuencia inmediata de la determinación de tener voz y no voto, es que dicho delegado no participa en la votación para adoptar decisiones por parte de la Junta Metropolitana. Y el segundo, la situación según la cual su pertenencia a la Junta en cuestión tiene -por supuesto- la potencialidad de afectar el quórum, y así, afectar entonces las distintas actividades que tengan como condición la contabilización de cierto quórum.

33.- El primer escenario, aquel en que el delegado del gobierno en la Junta Metropolitana no participa en las votaciones para la adopción de decisiones de este órgano, resulta cobijado por la cláusula desarrollada por la jurisprudencia constitucional consistente en que la garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, no se vulnera si las medidas legislativas no tienen un alcance restrictivo de esa autonomía y además responde a un principio de razón suficiente (C-149 de 2010). En esta hipótesis, la mera participación en las discusiones, sin posibilidad de intervenir en las decisiones, busca equilibrar la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario[47]. Sin que se pueda concluir que prevalece alguno de ellos pues, como se dijo más arriba, dicho equilibrio se basa en el desarrollo de la autonomía a partir de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la Nación.

Se reitera que la interacción entre autoridades nacionales y locales, evitando que las primeras tengan injerencia indebida en la autogestión de los intereses de las segundas, es el estado ideal del equilibrio entre los principios del Estado unitario y la Autonomía Territorial. Por esto, como lo ha señalado la jurisprudencia, la naturaleza del Estado unitario presupone tanto la centralización política y exige unidad en todos los ramos de la legislación; exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial, así como también supone la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional[48]. De lo que no puede sino concluirse, que participación de un delegado del gobierno nacional en la Junta Metropolitana con voz pero sin voto, no solo no es contraria al principio de autonomía de los municipios, sino que es una herramienta poderosa para implementar en la práctica la idea de la Constitución de 1991 según la cual, un Estado unitario pretende a la vez ser descentralizado y respetar la Autonomía Territorial en coordinación con las políticas nacionales.

34.- De otro lado, el segundo escenario, en el cual la pertenencia a la Junta Metropolitana del delegado del gobierno nacional incide en el quórum de este órgano colegiado de decisión, amerita un análisis desde las posibilidades de afectación al funcionamiento de la Junta, derivadas de la contabilización de sus miembros para efectos de determinar el quórum.

En este orden, se tiene que los artículos 17 y 19 de la Ley 1625 de 2013, utilizan justamente la contabilización de los miembros de junta para regular algunas de sus actividades. A continuación se transcriben los artículos en mención:

Artículo 17. Sesiones. La Junta Metropolitana se reunirá en sesiones ordinarias al menos trimestralmente, o de manera extraordinaria cuando lo soliciten el Presidente de la Junta Metropolitana o en su ausencia el Vicepresidente, Director de la Entidad, o la tercera parte de sus miembros.

Artículo 19. Quórum y votación. La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de los votos de los mismos.

En este contexto si se llega a contabilizar al miembro del gobierno nacional como parte del quórum requerido para citar sesiones extraordinarias (art. 17 L.1625/13), o como parte del quórum para sesionar válidamente (art. 19 L.1625/13), la injerencia de este representante del gobierno excedería la simple intención del legislador de permitir la interacción y coordinación entre las autoridades nacionales y locales, y echaría al traste el equilibrio entre los principios del Estado unitario y Autonomía Territorial.

35.- En efecto, en la hipótesis analizada el representante del gobierno nacional miembro de la Junta Metropolitana, tendría la posibilidad de obstaculizar el discurrir autónomo de este órgano de gobierno. Pasaría de ser una herramienta de equilibrio entre lo nacional y lo local, a convertirse en una herramienta con el poder de manipular tanto la citación a sesiones extraordinarias, como el quórum deliberatorio. Además de que, las razones constitucionales que autorizan su participación en un órgano de gobierno local, pese a no ser una autoridad de tal nivel, caerían en el vacío. Pues estas razones – como se vio- se fundamentan en que no tiene poder de interferencia alguna, luego su pertenencia a la Junta es meramente participativa, tal como dispone la Constitución que debe ser la contribución de las autoridades nacionales a los intereses locales, según los términos explicados ampliamente a lo largo de esta providencia.

Esta alternativa vulnera pues lo dispuesto en el artículo 287 constitucional, en la garantía consagrada en el numeral primero consistente en que los municipios pueden gobernarse por autoridades propias. Lo que a su vez se configura en un camino certero para que se cumpla el cometido de la autonomía territorial, cual es que los entes territoriales gocen de la facultad de gestionar ellos mismos sus asuntos propios.

Se recuerda que para la Corte, “el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”[49] Por esto, el solo hecho de permitir la probabilidad de que el miembro de la Junta que actúa como representante del gobierno nacional, pueda incidir en

la marcha de un órgano de gobierno de carácter local, contradice la garantía de autogobierno y autoadministración.

36.- La Corte Constitucional, de un lado encontró ajustado a los principios constitucionales de los que se deriva el principio de autonomía territorial, la pertenencia del representante del gobierno nacional a la Junta Metropolitana cuando participa en las decisiones de este órgano, en tanto la norma le otorga voz pero no voto. Pero de otro lado, encontró contrario a los mismos principios su contabilización para la determinación del quórum para citar sesiones extraordinarias y para sesionar válidamente, por lo que entonces deberá declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada.

En este orden, la Corte declarará exequible el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido que el delegado permanente del Gobierno Nacional no será contabilizado para efectos de la determinación del quórum requerido en los artículos 17 y 19 de la Ley 1625 de 2013.

Síntesis. Resumen y razón de decisión.

37.- De los cuatro cargos presentados por el demandante, la Corte encontró que solo el primer cargo y parcialmente el segundo cargo cumplen con la carga argumentativa suficiente para suscitar un problema de constitucionalidad que amerite una decisión sobre la exequibilidad o inexequibilidad de las normas acusadas.

Para la Corte Constitucional la norma acusada sugiere una alternativa: (i) Se debe entender que cuando el literal c) expresamente dispone que el proyecto de constitución del área metropolitana se entregue a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), es decir la verificación de la iniciativa y la verificación del contenido del proyecto, y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, proceda a convocar la consulta popular; -ante la consagración textual de esto en el aludido literal c) se insiste- entonces no puede asumirse que existe algún requisito adicional para que se elabore el proyecto de constitución del Área Metropolitana ni para que se convoque la consulta popular, por lo cual del resultado de la última dependerá en definitiva la conformación del ente administrativo territorial. Por ello, el concepto regulado en el literal g) no podría entenderse, justamente, como un requisito adicional para que se

elabore el proyecto en cuestión y la Registraduría lo verifique y proceda a convocar la respectiva consulta popular.

La segunda opción sostiene que (ii) se debe entender que el artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 ha de ser leído sistemáticamente y cada uno de los requisitos allí establecidos conforman el conjunto de exigencias para la constitución de un área metropolitana. Así, cuando el literal g) acusado establece que previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, se debe remitir el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, se refiere a un momento anterior al descrito en el literal c) cuando la Registraduría verifica los otros requisitos aludidos para convocar la consulta popular. Y, cuando la parte final del literal g) analizado hace referencia en su texto a que la remisión del proyecto en los términos referidos no solo es previa a la radicación de éste en la Registraduría, sino que además tiene por objeto que en un término no mayor a un (1) mes, se emita un concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios, podrías advertirse entonces que no solo es claro que esta disposición se refiere a otro tipo de requisito distinto al que se exige a la Registraduría, sino que también el requisito adquiere sentido si, y solo si, el contenido del concepto es favorable a la conformación de un área metropolitana. De otra manera carecería de significado el contenido del pronunciamiento, pues no es un concepto en abstracto sino un concepto sobre la conveniencia y oportunidad. Calificativos que aluden a una evaluación del proyecto, por lo cual el concepto es vinculante para la elaboración del proyecto y para Registraduría.

Para la Sala Plena la segunda alternativa interpretativa es inconstitucional. Esto en tanto:

Ø Las garantías de autonomía territorial otorgadas por la Constitución a los municipios, se extienden a este Ente administrativo conformado por municipios. No de otra manera puede entenderse la garantía de autonomía territorial a los municipios, si en ejercicio de ella éstos deciden organizarse como Ente administrativo-área metropolitana, y a dicho ente se le restrinja la autonomía cuyo respeto permitió su existencia. En últimas, para la Corte es claro

que un Área Metropolitana es para efectos prácticos, un conjunto o agrupación de municipios.

Ø El Área Metropolitana goza de la garantía institucional propia de las entidades territoriales, por virtud de la cual si bien puede ser objeto de regulaciones básicas, como en efecto lo es mediante la ley orgánica acusada en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, no puede transgredirse el núcleo esencial de su autonomía. Núcleo esencial que según se vio se circunscribe al hecho de que “para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia”[50]. Lo último, como expresión del contenido del artículo 288 de la Constitución que obliga a que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Ø Si la exigencia del concepto contenido en el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625, se entienda como condición para la constitución de un área metropolitana, querría decir que a la voluntad local de conformarla se antepone la valoración de entes pertenecientes a un órgano de carácter nacional (las Comisiones Especiales de Senado y Cámara aludidas), cuyo principal propósito es el seguimiento a procesos de descentralización y no necesariamente el desarrollo o impulso de los intereses locales. Con lo cual se vulnera la capacidad de autogestión de intereses propios mediante el ejercicio de sus competencias, contenida en el numeral 2° del artículo 287 de la Constitución. Y, estas competencias que se manifiestan en la gestión de asuntos de interés local de los municipios, no son otras que las consagradas de manera general en el artículo 319 constitucional[51], al tenor del cual cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

En otras palabras, la garantía de los municipios de ejercer con autonomía las competencias que les corresponden (num 2 Art 287 C.P), implica tanto ejercerlas libre de toda injerencia

ajena a sus propios intereses, como también ejercerlas con el propósito de organizarse con otros municipios como una unidad administrativa, valga decir como un área metropolitana. Y este propósito debe depender únicamente de la voluntad de quienes agencian intereses municipales. Así, el trámite de su conformación no puede supeditarse a la autorización de entes distintos a los entes locales, pues ello vulneraría su autonomía.

Ø También se desborda el marco de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en el que se despliega la garantía de autonomía territorial, si la mencionada exigencia se configura en un concepto vinculante para que la Registraduría Nacional del Estado Civil convoque a la consulta popular solo si éste es favorable. En cambio, si simplemente se permite a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara ejercer su labor de seguimiento, y el concepto obra como manifestación de ello, el principio de concurrencia se satisface plenamente. Esto, en tanto con ello se reconocen los distintos niveles de la Administración y se respeta el criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal.

De igual manera, la sola obligación de remitir el proyecto de constitución del Área Metropolitana a las mencionadas Comisiones, resulta una fórmula idónea para llevar al conocimiento de estas instancias los procesos de descentralización y organización territorial. Lo que, sin duda contribuye con el principio de coordinación, pues asume la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal.

Y, con respeto al principio de subsidiariedad, la intervención de las Comisiones aludidas, con el alcance explicado, es decir sin requerir de ellas un concepto favorable a la constitución de un área metropolitana para que ésta sea posible, reconoce que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

El segundo cargo se dirige contra la inclusión en la Junta Metropolitana, que es el órgano de

dirección del Área Metropolitana, de un delegado permanente del Gobierno Nacional con voz pero sin voto (numeral 4 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013); y su fundamento es también la vulneración del principio constitucional de autonomía territorial.

Para la Sala la injerencia alegada por el demandante sí existe, pero, está matizada por el hecho de que el representante del gobierno que forma parte de la Junta Metropolitana no puede intervenir en las decisiones de dicho órgano de gobierno, ni afectarlas. Esto, en tanto tiene voz pero no voto. Ahora bien, la participación de un delegado del gobierno nacional en un órgano de gobierno de carácter local, en sí misma considerada, y siempre que este no afecte en modo alguno el discurrir de la Junta, resulta expresión del artículo 288 de la Constitución, que según se vio, procura el ejercicio de las competencias de los entes territoriales, en un marco de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la Nación.

Por lo anterior, resulta necesario distinguir dos escenarios. El primero, la consideración de que según el texto de la disposición acusada, la consecuencia inmediata de la determinación de tener voz y no voto, es que dicho delegado no participa en la votación para adoptar decisiones por parte de la Junta Metropolitana. Y el segundo, la situación según la cual su membresía de la Junta en cuestión tiene -por supuesto- la potencialidad de afectar el quórum, y así, afectar entonces las distintas actividades que tengan como condición la contabilización de cierto quórum.

El primer escenario, aquel en que el delegado del gobierno en la Junta Metropolitana no participa en las votaciones para la adopción de decisiones de este órgano, resulta cobijado por la cláusula desarrollada por la jurisprudencia constitucional consistente en que la garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, no se vulnera si las medidas legislativas no tienen un alcance restrictivo de esa autonomía y además responde a un principio de razón suficiente (C-149 de 2010). En esta hipótesis, la mera participación en las discusiones, sin posibilidad de intervenir en las decisiones, busca equilibrar la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario[52].

Por el contrario el segundo escenario, en el cual la pertenencia a la Junta Metropolitana del delegado del gobierno nacional, incide en el quórum de este órgano colegiado de decisión, amerita un análisis desde las posibilidades de afectación al funcionamiento de la Junta, derivadas de la contabilización de sus miembros para efectos de determinar el quórum.

En este orden, se tiene que los artículos 17 y 19 de la Ley 1625 de 2013, utilizan justamente la contabilización de los miembros de junta para regular algunas de sus actividades. A continuación se transcriben los artículos en mención:

Artículo 17. Sesiones. La Junta Metropolitana se reunirá en sesiones ordinarias al menos trimestralmente, o de manera extraordinaria cuando lo soliciten el Presidente de la Junta Metropolitana o en su ausencia el Vicepresidente, Director de la Entidad, o la tercera parte de sus miembros.

En este contexto si se llega a contabilizar al miembro del gobierno nacional como parte del quórum requerido para citar sesiones extraordinarias (art. 17 L.1625/13), o como parte del quórum para sesionar válidamente (art. 19 L.1625/13), la injerencia de este representante del gobierno excedería la simple intención del legislador de permitir la interacción y coordinación entre las autoridades nacionales y locales, y echaría al traste el equilibrio entre los principios del Estado unitario y Autonomía Territorial.

En esta hipótesis el representante del gobierno nacional miembro de la Junta Metropolitana, tendría la posibilidad de obstaculizar el discurrir autónomo de este órgano de gobierno. Pasaría de ser una herramienta de equilibrio entre lo nacional y lo local, a convertirse en una herramienta con el poder de manipular tanto la citación a sesiones extraordinarias, como el quórum deliberatorio. Esta alternativa vulnera lo dispuesto en el artículo 287 constitucional, en la garantía consagrada en el numeral primero consistente en que los municipios pueden gobernarse por autoridades propias. Para la Corte, “el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”[53] Por esto, el solo hecho de permitir la probabilidad de que el miembro de la Junta que actúa como representante del gobierno nacional, pueda incidir en la marcha de un órgano de gobierno de carácter local, contradice la garantía de autogobierno y autoadministración.

Por último, la Corte considera que las acusaciones en contra del numeral 5 del artículo 15, del inciso tercero del artículo 32, ambos de la Ley 1625 de 2013, así como la acusación dirigida contra la totalidad de ley, no cumplieron con los requisitos de claridad, pertinencia y certeza, por lo cual respecto de ellos emitirá un fallo inhibitorio. La Corte encontró que en relación con estas disposiciones de la ley demandada, el actor no señaló contenidos normativos constitucionales cuyo contenido pudiera obrar como parámetro de control de constitucionalidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido que en la elaboración del proyecto de constitución del Área Metropolitana y el cumplimiento de la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar la consulta popular en los términos del literal c) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el concepto previo rendido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, no obliga.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido que el delegado permanente del Gobierno Nacional no cuenta para efectos de la determinación del quórum requerido en los artículos 17 y 19 de la Ley 1625 de 2013.

Tercero.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad o inexequibilidad del numeral 5 del artículo 15, del inciso tercero del artículo 32, ambos de la Ley 1625 de 2013; así como sobre la presunta vulneración de la reserva de ley orgánica de la totalidad de la Ley 1625 de 2013.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-072/14

CONDICIONAMIENTOS INTERPRETATIVOS-Deben fundarse en una irreprochable hermenéutica de la norma demandada y de su parámetro de control (Salvamento parcial de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL-Condicionamiento innecesario (Salvamento parcial de voto)

PARTICIPACION DE UN DELEGADO DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUNTA METROPOLITANA-Condicionamiento innecesario (Salvamento parcial de voto)

CONFIGURACION LEGISLATIVA-Margen es más amplio cuando se trata de órganos que no son entidades territoriales, sino entidades administrativas como lo son las áreas metropolitanas (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-9733.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1625 de 2013, “por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”.

Actor: Andrés de Zubiria Samper.

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Salvo parcialmente mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-072 de 2014,

aprobada por la Sala Plena en sesión del cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), en la cual se decidió: (i) declarar exequible el literal g) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido de que el concepto allí previsto no obliga; (ii) declarar exequible el artículo 15.4 de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido de que el delegado del Gobierno Nacional no se debe tener en cuenta para efectos de determinar el quórum requerido en los artículos 17 y 19 de la misma ley; y (iii) inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del artículo 15.5, del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, así como sobre la supuesta vulneración de la reserva de ley orgánica en el proceso de formación de esta ley.

De las anteriores decisiones comparto la tercera y, de manera parcial, la primera y la segunda. Si bien participo de la decisión de declarar exequibles el literal g) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 y el numeral 4 del artículo 15 de la misma ley, me aparto de la decisión de condicionar dicha exequibilidad. Mi discrepancia se funda en las siguientes razones:

1. Dado que toda exequibilidad condicionada entraña una inexequibilidad parcial, valga decir, excluye del ordenamiento jurídico una posible inteligencia razonable de la norma o fija una inteligencia precisa y vinculante de la misma, en desmedro de las demás posibles, los condicionamientos interpretativos, como los que aparecen en esta sentencia, deben fundarse en una irreprochable hermenéutica de la norma demandada y de su parámetro de control. En el caso sub examine la inteligencia que se hace de la norma demandada, a partir de la cual se justifica el condicionamiento, no es afortunada, como pasa a verse en seguida.

2. El condicionamiento relativo al literal g) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 es innecesario, en la medida en que la norma allí contenida ni dice ni permite inferir que el concepto rendido tenga carácter de vinculante. No lo dice, porque la norma no califica el concepto. Y no permite inferirlo, pues a la autoridad encargada de rendir el concepto no se le confiere ningún poder decisorio en la materia, ya que el poder de decidir si se constituye o no una área metropolitana corresponde de manera exclusiva al pueblo, que se pronuncia en una consulta popular. Para constatarlo, basta tener en cuenta el literal e) del artículo en comento, relativo a la aprobación del proyecto de creación de un área metropolitana.

La diligencia prevista en el literal g) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, si bien hace parte del trámite previsto para constituir una área metropolitana, no pasa de ser una oportunidad para rendir un mero concepto, valga decir, una opinión respetable que, en todo caso, no equivale ni puede equivaler a la decisión, que corresponde de manera exclusiva al pueblo y que se manifiesta en una consulta popular.

Por tratarse de una oportunidad procesal, prevista en el procedimiento administrativo, que en todo caso no resulta determinante para la decisión del pueblo, si transcurre el término máximo de un mes sin que se hubiese rendido, o si no llegare a rendirse, esta circunstancia no impide ni puede impedir que el trámite siga su curso.

3. El condicionamiento relativo al numeral 4 del artículo 15 de la Ley 1625 de 2013 también es innecesario, porque la mera presencia en la junta metropolitana de un delegado permanente del Gobierno Nacional, con sólo derecho a voz y sin derecho a voto, y mucho menos capacidad de veto, no tiene siquiera la capacidad de vulnerar el principio de autonomía territorial, en cuanto atañe los derechos de autogobierno, autogestión o autofinanciación, ya que carece de capacidad decisoria y las áreas metropolitanas en todo caso no son entidad territorial.

Al no tener derecho a voto, es evidente que el delegado del Gobierno Nacional no tiene ningún tipo de incidencia en el quórum decisorio de la junta metropolitana y, por ende, no afecta de ninguna manera la mayoría requerida para decidir conforme a lo previsto en los artículos 17 y 19 de la Ley 1625 de 2013. La presencia de este delegado en la junta, y la posibilidad de que se le reconozca derecho a voz en ella, puede comprenderse y justificarse a partir de los principios constitucionales de concurrencia y de coordinación entre las autoridades nacionales y las autoridades metropolitanas.

El margen de configuración del legislador es más amplio cuando se trata de órganos que no son entidades territoriales, sino entidades administrativas, como lo son las áreas metropolitanas al tenor de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, conformadas por los municipios (art. 325 CP), valga decir, manifestaciones indirectas de los mismos, como es el caso de las áreas metropolitanas.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-072/14

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Requisito no establecido en la Constitución (Salvamento de voto)/CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Exigencia plantea un problema desde la óptica de la autonomía territorial (Salvamento de voto)

INCLUSION DE UN DELEGADO DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUNTA METROPOLITANA-Congreso no está revestido de tal atribución, ni siquiera si se le asigna al delegado gubernamental en las Juntas la función exclusiva de emitir opiniones (Salvamento de voto)

AREA METROPOLITANA-Competencia de los alcaldes y concejos para definir atribuciones (Salvamento de voto)/LEGISLADOR-Extralimitación al decir cómo está integrada la Junta Metropolitana, e incluir entre sus integrantes a un delegado permanente del gobierno nacional (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-9733

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”.

Demandante: Andrés De Zubiria Samper

Magistrado Ponente

Alberto Rojas Ríos

1. Los suscritos magistrados, con el acostumbrado respeto, salvamos el voto en lo relativo a las decisiones que tomó la Sala sobre los artículos 8, literal g), y 15 numeral 4, normas que a nuestro juicio debieron declararse inexecutable.

2. En cuanto al artículo 8, literal g), advertimos que prevé un requisito no establecido en la Constitución para crear áreas metropolitanas, consistente en la necesidad de solicitar un concepto previo a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes. Ciertamente, compartimos el juicio de la Sala en cuanto sostiene que el sentido del concepto exigido por el precepto no tiene carácter vinculante y que el proceso puede seguir adelante incluso si dicho concepto es negativo. No obstante, lo que sí es obligatorio en la norma es el hecho de solicitar el concepto, y esta es una obligación nueva para las entidades territoriales que pretendan conformar un área metropolitana. Tal exigencia plantea un problema desde la óptica de la autonomía territorial, pues el incumplimiento del requisito, o la continuación del proceso sin previa respuesta de las Comisiones –con independencia de cuál sea su sentido- podría crear discusiones sobre posibles vicios en la conformación del Área, y de cualquier forma implica que el legislador puede introducir exigencias adicionales a las ya previstas en la Carta, para ejercer competencias que la Constitución expresamente les asigna en exclusiva a los entes territoriales. Así, se admite que poco a poco, mediante prescripciones legales, se puedan desdibujar la autonomía y la descentralización territorial, sujetando las decisiones de los entes territoriales a requisitos no precisados en la Carta.

3. Respecto de los cargos contra el artículo 15 numeral 4, a nuestro juicio es necesario distinguir dos aspectos diferentes. Una cuestión es que haya buenas razones para incluir a un delegado del Gobierno Nacional en las Juntas Metropolitanas. Otra distinta –y era la pregunta que planteaba el cargo- es a quién le corresponde decidir que ese delegado forme parte de dichas juntas. Desde nuestro punto de vista, la primera cuestión puede eventualmente tener una respuesta afirmativa, pero no era la planteada por la acción

pública. Lo que se sostenía en la demanda era en el fondo una pregunta por quién debe ser el encargado de decidir ese punto y, específicamente, si el legislador puede hacerlo. La respuesta que ofrece la Constitución para este último problema es negativa. El Congreso no está revestido de tal atribución, ni siquiera si se le asigna al delegado gubernamental en las Juntas la función exclusiva de emitir opiniones. La Constitución dice que el Estado se organiza con respeto por la autonomía de las entidades territoriales (CP arts. 1 y 287). Además, que son los entes territoriales, conforme al artículo 319 de la Constitución, incisos 2 y 3, los que están facultados para tal efecto. Obsérvese:

“artículo 319.- Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley”.

4. Como se ve, el inciso tercero dice que los alcaldes y concejos son los encargados de definir las atribuciones del área metropolitana, la financiación “y autoridades” de la nueva entidad, de acuerdo con la ley. No es entonces sólo una competencia para proveer cargos, sino también la de definir cuáles deben ser esos cargos o autoridades. Por lo cual, a nuestro juicio, el legislador se extralimitó al decir cómo debe estar integrada la Junta Metropolitana, e incluir entre sus integrantes a un delegado permanente del gobierno nacional. La Constitución dice ciertamente que esa facultad territorial de definir las autoridades de las áreas metropolitanas debe ejercerse “de acuerdo con la ley”. Esto

significa que la ley puede fijar parámetros, criterios y principios, y que a ellos deben ceñirse los entes territoriales al definir las autoridades de las Juntas. La Constitución prevé un parámetro en ese sentido, que puede servir de modelo. Dice que “[l]a ley [...] garantizará que en sus órganos de administración [de las áreas metropolitanas] tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales” (CP art 319). La ley podría establecer otros criterios semejantes, orientados por ejemplo a asegurar la participación de los entes territoriales que conforman el área. Pero esto es distinto a regular por medio de ley, y con detalle, la composición orgánica de la dirección de las áreas metropolitanas y quiénes deben integrar cada órgano directivo, al punto de incluir en ellas a un delegado del Gobierno Nacional.

En los anteriores términos dejamos consignado nuestro salvamento de voto.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

A LA SENTENCIA C-072/14

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Condicionamiento resulta claramente insuficiente para proteger y garantizar adecuadamente los principios que rigen el ordenamiento territorial, y en particular, la autonomía de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS

METROPOLITANAS-Principio de autonomía reclama no solo la exclusión de la facultad de veto del poder central, sino todas aquellas intervenciones que puedan incidir o que puedan afectar la capacidad de auto-gestión o de auto-gobierno de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-La Sala Plena avala la participación de las instancias nacionales en un asunto de raigambre local (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Auténtica rendición de cuentas de las entidades territoriales, y de un escrutinio efectuado desde las instancias nacionales, de las decisiones locales (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-La mediación del poder central tiene una doble connotación (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-La Corte falló al asumir, de manera injustificada, que la disposición acusada establece solo una forma débil, inocua e inofensiva de intervención del poder central en los asuntos locales, que no compromete el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Asumir en su integridad el principio de autonomía de las entidades territoriales, implicaba también examinar la constitucionalidad de esta injerencia de las comisiones de seguimiento en la creación de los entes administrativos territoriales (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Medida legislativa no podía ampararse en los principio de concurrencia y coordinación (Salvamento de voto)

COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-No podría sostenerse la validez de la fórmula legislativa sobre la base de la competencia constitucional del Congreso para “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias” (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Las facultades asignadas a la Comisión Especial de Seguimiento rebasan el rol normativo del Congreso, y por ende, trastocan el sistema de distribución de competencias de los órganos del Estado (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Norma impugnada no solo desconoce los principios que orientan la organización territorial, sino que además, lo hace transgrediendo los principios rectores que orientan la estructura y el funcionamiento del Estado, y en particular, la función constitucional del Congreso de la República como ente encargado de la producción legislativa (Salvamento de voto)

CONCEPTO DE COMISION ESPECIAL DEL CONGRESO PREVIO A RADICACION DE PROYECTO ANTE REGISTRADURIA NACIONAL DE ESTADO CIVIL PARA CONFORMAR AREAS METROPOLITANAS-Disposición ha debido ser declarada inexecutable (Salvamento de voto)

INCLUSION DE UN DELEGADO DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUNTA METROPOLITANA-Condicionamiento dista mucho de satisfacer las exigencias del principio de autonomía territorial (Salvamento de voto)

INCLUSION DE UN DELEGADO DEL GOBIERNO NACIONAL EN JUNTA METROPOLITANA-La

declaratoria de exequibilidad deja incólume la facultad de mediación directa del poder central en los procesos deliberativos de este organismo directivo y administrativo, así como su mediación, indirecta, pero cierta y concreta, en las dinámicas decisorias de la Junta, y en el funcionamiento de las áreas metropolitanas (Salvamento de voto)

INCLUSION DE UN REPRESENTANTE DE LAS ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO EN JUNTA METROPOLITANA-Corte debió pronunciarse de fondo y no emitir fallo inhibitorio (Salvamento de voto)

ACTOS METROPOLITANOS-Corte debió pronunciarse de fondo y no emitir fallo inhibitorio (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-9733

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 (parcial), 15.4, 15.5 y 32 (parcial) de la Ley 1625 de 2013

Magistrado Ponente:

Alberto Rojas Ríos

Con el acostumbrado respeto, expongo las razones por las cuales me aparto de la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-072 de 2014.

1. En el referido fallo, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Artículo 8.g de la Ley 1625 de 2013, que, para la constitución de áreas metropolitanas, exige la remisión del correspondiente proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, su examen y evaluación por este organismo a partir de criterios de conveniencia y oportunidad, y la elaboración del concepto respectivo.

1.1.Teniendo en cuenta que según el accionante la previsión normativa lesiona el principio de autonomía de las entidades territoriales, esta Corporación concluyó que la disposición debía ser entendida en el sentido de que el concepto de las comisiones parlamentarias no es vinculante, y que así interpretada, no solo no desconocía los principios de la organización territorial del Estado colombiano, sino que además, materializaba los principios de

conurrencia y coordinación que rigen la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en la medida en que dispone la participación conjunta y armónica de los distintos niveles territoriales en el proceso de constitución de los nuevos entes administrativos, y en la medida en que establece un mecanismo idóneo para informar al Parlamento sobre el proceso de descentralización y organización territorial en el país, asunto que en todo caso es de interés general[54].

1.2. Discrepo tanto de los términos del condicionamiento, como de las apreciaciones en que éste se fundamentó. A mi juicio, si bien la interpretación constitucional excluye la posibilidad de otorgar efectos vinculantes al concepto de las comisiones de seguimiento de cada una de las cámaras, y por esta vía impide que desde el poder central se bloquee u obstaculice la creación de áreas metropolitanas, el condicionamiento resulta claramente insuficiente para proteger y garantizar adecuadamente los principios que rigen el ordenamiento territorial, y en particular, la autonomía de las entidades territoriales.

1.3. En efecto, a la decisión de esta Corporación subyace la tesis, a mi parecer equivocada, de que la constitucionalidad de la norma acusada queda a salvo por el hecho de excluir el poder de veto de las referidas comisiones del órgano legislativo. A mi juicio, el principio de autonomía reclama no solo la exclusión de esta facultad de veto del poder central, sino todas aquellas intervenciones que puedan incidir o que puedan afectar la capacidad de auto-gestión o de auto-gobierno de las entidades territoriales[55].

En este caso la decisión de la Sala Plena avala la participación de las instancias nacionales en un asunto de raigambre local, al menos en dos sentidos:

(i) Por un lado, la disposición impugnada establece un sistema de rendición de cuentas de las instancias locales hacia el poder central, en la medida en que, para adelantar el proceso en cuestión, se debe someter la decisión de los municipios de crear un ente administrativo (el área metropolitana) al examen de conveniencia y oportunidad de las referidas comisiones parlamentarias, indicando la justificación y la finalidad de la determinación.

(ii) Y por otro lado, después de haberse surtido esta etapa de rendición de cuentas, el poder central procede a evaluar y emitir un juicio de valor respecto de la determinación de los municipios de impulsar la creación del nuevo ente administrativo.

No se trata entonces un mera “nota informativa” que los municipios envían a las comisiones parlamentarias, ni de una mediación pasiva de tales instancias, sino de una auténtica rendición de cuentas de las entidades territoriales, y de un escrutinio efectuado desde las instancias nacionales, de las decisiones locales.

En este escenario, la mediación del poder central tiene una doble proyección: (i) De una parte, se refleja en una fase anterior a la presentación del proyecto a las comisiones parlamentarias, cuando los municipios, a quienes corresponde la iniciativa de conformar el área metropolitana, deciden estructurar e impulsar el proyecto; dado que las comisiones parlamentarias analizan y evalúan el proyecto de creación en los términos señalados anteriormente, la futura intervención del poder central puede incidir tanto en la decisión de crear el ente administrativo, como en los términos del proyecto mismo, (ii) Por otro lado, la mediación de las comisiones se proyecta también a posteriori, cuando después de haberse rendido el correspondiente concepto, los habitantes de los municipios se manifiestan en una consulta popular, a favor o en contra de la iniciativa de los municipios, ya que el concepto de las comisiones podría tener un impacto en la conformación de la voluntad popular. En otras palabras, el proceso de rendición de cuentas y la evaluación del proyecto metropolitano interfiere de manera decisiva, tanto con las autoridades administrativas locales, en cuanto a la iniciativa del proyecto, como con la voluntad popular, en cuanto a su facultad decisoria, por lo que desconoce, de manera indirecta, la autonomía de los municipios para conformar estos entes administrativos que le sirven de apoyo.

En definitiva, la Corte falló al asumir, de manera injustificada, que como en ningún caso la sola desaprobación del proyecto por parte de las comisiones parlamentarias tiene la virtualidad de impedir la conformación del área metropolitana, la disposición acusada establece solo una forma débil, inocua e inofensiva de intervención del poder central en los asuntos locales, que no compromete el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales. Asumir en su integridad el referido principio, implicaba también examinar la constitucionalidad de esta injerencia de las comisiones de seguimiento en la creación de entes administrativos territoriales.

1.4. Además, esta Corporación no solo se abstuvo de efectuar esta evaluación, sino que también sostuvo que la fórmula legislativa cuestionada respondía plenamente a los principios que rigen la organización territorial, y en particular, a los principios de

conurrencia y coordinación. A su juicio, la norma impugnada materializa el primero de estos principios, en la medida en que los distintos niveles territoriales participarían conjuntamente en el proceso de creación de las áreas metropolitanas, y el segundo de ellos, en cuanto existiría un sistema idóneo para mantener informado al poder central sobre los procesos de descentralización y organización territorial en el país, de modo tal que los órganos de los distintos niveles territoriales que comparten una misma competencia, pueden articular armónica y coordinadamente sus funciones[56].

Ninguna de estas justificaciones resulta satisfactoria. A la luz del principio de concurrencia, la participación conjunta de los distintos niveles territoriales debe ocurrir únicamente cuando a partir de parámetros objetivos se pueda establecer, o bien que las instancias territoriales menos abarcativas no tienen las condiciones para ejercer por sí solas las competencias o funciones que le fueron asignadas o que tales condiciones son insuficientes, o bien que el asunto en cuestión trasciende el interés local o regional. Es decir, el referido principio no debe ser entendido como una invitación o un llamado para que de manera sistemática e indiscriminada, el poder central “medie” y colabore en la gestión de los asuntos locales. Por el contrario, la participación conjunta exige una compleja labor de disección previa, para determinar la naturaleza del asunto a ser gestionado y la idoneidad de las instancias locales para asumirlo autónomamente; únicamente cuando dichas instancias carecen de las condiciones para hacerlo por sí solas, o cuando el asunto tiene raigambre nacional, resulta admisible esta “agregación de esfuerzos” que reclama el principio de concurrencia[57].

La medida legislativa tampoco podría ampararse en el principio de coordinación, pues este despliega sus efectos en los supuestos en los que una misma competencia se encuentra asignada a órganos de distintos niveles territoriales. Es decir, el referido principio presupone un “cometido”, una función o una competencia común o compartida, y con respecto a la cual las autoridades de los distintos niveles territoriales deben actuar armónica y coordinadamente. Pero cuando se trata de un asunto que atañe exclusivamente a uno de estos niveles, por sustracción de materia no habría lugar a la aplicación del principio, y mucho menos este podría servir de fundamento para justificar la co-participación o articulación de funciones[58].

Finalmente, tampoco podría sostenerse la validez de la fórmula legislativa sobre la base de

la competencia constitucional del Congreso para “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”. Por un lado, existe una calificación constitucional expresa de la naturaleza del proceso para la creación de las áreas metropolitanas, pues el propio Artículo 319 de la Carta Política lo cataloga como un asunto de interés local, que atañe exclusivamente a los municipios que la conforman, y que está en función del beneficio de dichas entidades territoriales. Y aunque en principio todo asunto local podría tener una repercusión nacional, a partir de esta eventual y remota incidencia no podría inferirse la legitimidad de las comisiones legislativas para intervenir activamente en la conformación de estos entes administrativos, cuya razón de ser es la satisfacción de las demandas locales. Por su parte, el Artículo 150.4 de la Carta Política atribuye al Congreso, y no a las comisiones legislativas previstas en la Ley 1625 de 2013, la competencia para expedir las leyes que definen la división general del territorio, y las condiciones para la creación de entidades territoriales; se trata entonces de una competencia material y sustancialmente diferente a la de los municipios para impulsar la conformación de áreas metropolitanas, y que en todo caso no fueron asignadas a las comisiones legislativas indicadas, sino al órgano parlamentario como tal.

1.5. Por último, las facultades asignadas a la Comisión Especial de Seguimiento rebasan el rol normativo del Congreso, y, por ende, trastocan el sistema de distribución de competencias entre los órganos del Estado. De este modo, la norma impugnada no solo desconoce los principios que orientan la organización territorial, sino que además, lo hace transgrediendo los principios rectores que orientan la estructura y el funcionamiento del Estado, y en particular, la función constitución del Congreso de la República como ente encargado de la producción legislativa.

1.6. En conclusión, la decisión de declarar condicionalmente exequible el precepto acusado, excluyendo la fuerza vinculante del concepto de Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes, pero dejando a salvo la obligación de remitir el proyecto a tales comisiones para su examen de conveniencia y oportunidad, responde a una versión muy debilitada del principio de autonomía territorial y a un modelo excesivamente laxo de control constitucional, incompatible con las directrices del ordenamiento superior. Por el contrario, en la medida en que la norma impugnada consagra una forma de intervención de

las comisiones parlamentarias en el proceso de creación de áreas metropolitanas, que interfiere indirectamente, pero de manera cierta, concreta y decisiva, en la autonomía de los municipios para conformar un nuevo ente administrativo, la disposición ha debido ser declarada inexecutable.

2. En segundo lugar, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 15.4 de la misma ley, que prevé dentro de la denominada “Junta Metropolitana” un delegado permanente del gobierno nacional, que tiene derecho a voz, pero no derecho a voto. En la sentencia de la que me aparto, esta Corporación declaró la exequibilidad del precepto, en el entendido de que “el delegado permanente del Gobierno Nacional no se cuenta para efectos de la determinación del quorum requerido en los artículos 17 y 19 de la Ley 1625 de 2013 “[59].

Nuevamente, la solución de esta Corporación dista mucho de satisfacer las exigencias del principio de autonomía territorial. En efecto, aunque con la aclaración interpretativa señalada anteriormente se impide que la participación del gobierno nacional tenga una incidencia directa en la dinámicas decisorias del ente administrativo, la declaratoria de exequibilidad deja incólume la facultad de mediación directa del poder central en los procesos deliberativos de este organismo directivo y administrativo[60], así como su mediación, indirecta, pero cierta y concreta, en las dinámicas decisorias de la Junta, y en el funcionamiento de las áreas metropolitanas.

En efecto, las áreas metropolitanas fueron concebidas por el constituyente como una herramienta institucional de los municipios que en virtud de sus relaciones económicas, sociales y físicas, conforman un ente administrativo común con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus funciones en relación con el desarrollo territorial, la prestación de los servicios públicos y la ejecución de obras comunes. La norma declarada executable introduce en el funcionamiento de tales entes que tienen una vocación estrictamente local, un elemento extraño y ajeno a su naturaleza, como es la presencia permanente de una autoridad del orden nacional, que interfiere permanente y directamente en el órgano directivo, e indirectamente, en el funcionamiento del ente administrativo local.

Por estas razones, me aparto de la decisión adoptada por esta Corporación, en el sentido de declarar la constitucionalidad del precepto impugnado, porque aun cuando bajo la

interpretación que se asignó al precepto, el delegado del gobierno nacional no es tenido en cuenta para contabilizar el quorum decisorio, y aun cuando no tiene derecho a voto, sí tiene la facultad para incidir directamente en los procesos deliberativos del máximo órgano directivo y administrativo del ente territorial, e indirectamente en la toma de decisiones del mismo, y por consiguiente, en su funcionamiento general. Dado que en los términos anteriores la disposición legal contraviene el principio de autonomía territorial, ha debido ser declarado inexecutable.

3. Por último, la Corte se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo con respecto a la constitucionalidad de la ley en su integridad, y de los artículos 15.5 y 32.

4.

4.1. Con respecto a la Ley 1625 de 2013, el accionante sostuvo que como según los artículos 288 y 319 de la Carta Política la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como el procedimiento para constituir las áreas metropolitanas y su régimen administrativo y fiscal debía estar previsto en “la ley de ordenamiento territorial”, y en cambio la ley impugnada no correspondía a esta categoría específica, la normativa impugnada adolecía de un vicio procedimental insalvable que daba lugar a la declaratoria de inexecutable. Pese a que la acusación contenía todos los elementos para emitir un juicio de constitucionalidad, en tanto se individualizó el cuerpo normativo demandado, el precepto constitucional presuntamente vulnerado y las razones de la incompatibilidad entre uno y otro, la Corte desechó la aptitud del cargo con el argumento de que el ordenamiento superior únicamente exige que estas materias sean reguladas mediante una ley orgánica, sea o no la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial expedida en el año 2011[61]. El procedimiento argumentativo de la Corte resulta ambiguo y equívoco, al afirmar, por un lado, la decisión de abstenerse de emitir un fallo de fondo por la supuesta ineptitud del cargo, aunque para arribar a tal conclusión resolvió materialmente la acusación planteada por el peticionario. Así las cosas, habiéndose estructurado el reproche de constitucionalidad adecuadamente, y habiendo sido resuelto por esta Corporación, no había lugar a la inhibición declarada.

Asimismo, la Corte sostuvo que las acusaciones del demandante contra el Artículo 15.5 de la ley tampoco admiten un pronunciamiento de fondo, toda vez que, aunque a juicio del

actor, la inconstitucionalidad deviene del hecho de haber incluido dentro de la conformación de la Junta Metropolitana un organismo privado, debiendo ser público, no existe ningún referente normativo en la Carta Política que contenga tal exigencia y con respecto al cual se pueda estructurar el juicio de constitucionalidad. Adicionalmente, aunque en la demanda se afirma que la norma acusada es incompatible con el principio de autonomía territorial, que sí tiene un referente normativo en el texto constitucional, la totalidad de la argumentación tendiente a demostrar la contradicción normativa se estructura en relación con el Artículo 15.4, referido a la participación de un delegado del gobierno nacional en la Junta Metropolitana, y no con el Artículo 15.5[62]

Finalmente, esta Corporación se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad del aparte del Artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, según el cual, el Área Metropolitana no se encuentra sometida a las disposiciones de las asambleas y gobernaciones correspondientes, en los asuntos a ella atribuidos. Aunque a juicio del accionante la disposición anterior riñe con el texto constitucional, en la medida en que contraviene y altera el sistema de fuentes del derecho previsto en la Carta Política, por desconocer la superior jerarquía de las normas expedidas por los organismos departamentales, esta Corporación consideró que el cargo había sido estructurado inadecuadamente, porque el texto constitucional no fijó una relación vertical entre las disposiciones del orden departamental y las del orden metropolitano, sino una relación horizontal, determinada por una distribución competencial de materias[63].

4.2. Nuevamente, discrepo de la apreciación de la Sala Plena. En la medida en que las competencias de las Áreas Metropolitanas tienen, por su propia naturaleza, un vínculo directo y estrecho con las que constitucionalmente corresponde a los municipios y departamentos, relacionadas con la planificación del desarrollo, la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, las reglas de competencia resultan claramente insuficientes para resolver por sí solos los eventuales conflictos normativos, y en este escenario, la ordenación jerárquica del sistema de fuentes eventualmente podría tender asidero. En este escenario, la consideración de la Corte según la cual la Carta Política prevé únicamente un sistema de relaciones competenciales entre las disposiciones de los distintos órdenes territoriales, que excluye las relaciones jerárquicas entre las disposiciones de orden departamental y las del orden metropolitano, debería ser la conclusión del juicio de constitucionalidad, y no la premisa para no abordar el examen de fondo propuesto por el

actor. En otras palabras, la Corte dio por supuesto lo que debía demostrar, invirtiendo el orden natural del razonamiento del juez constitucional. Por tal motivo, la Corte falló en su decisión inhibitoria, y ha debido pronunciarse afirmando o negando la prosperidad del cargo.

Por las razones expuestas, me aparto de las decisiones adoptadas en la presente sentencia,

Fecha ut supra

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

[1] [Cita hecha por el demandante] C-149 de 2010.

[2] Gaceta del Congreso 721 del 27 de septiembre de 2011.

[3] Gaceta del Congreso 905 del 29 de noviembre de 2011.

[4] Artículo 3° de la Ley 3ª de 1992.

[5] Gaceta del congreso 137 de 2012

[6] Gaceta del Congreso 795 del 9 de noviembre de 2012.

[7] Gaceta del Congreso 882 del 5 de diciembre de 2012.

[8] Gaceta del Congreso 967 de 24 de diciembre de 2012

[9] Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

[11] Entre muchas otras, ver las sentencias C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.

[12] Sentencia C-219 de 1997.

[13] Sentencia C-535 de 1996.

[14] Sentencia C- 535 de 1996.

[15] Sentencia C-1258 de 2001.

[16] Sentencia C-1258 de 2001.

[17] Cita hecha en sentencia C-448 de 2005 que reitera lo sostenido en sentencias C-004/93, C-219/97, C-1114/03, entre otras.

[18] Entre otras, las sentencias C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.

[19] Sentencia C-931 de 2006.

[20] Sentencias C-149 de 2010 y C-219 de 1997.

[21] Sentencia C-579 de 2001.

[22] Sentencia C-149 de 2012.

[23] Ibid

[24] Sentencia C-535 de 1996.

[25] Ibid.

[26] Sentencia C-535 de 1996.

[27] Ibid.

[28] [Cita de la sentencia C-149 de 2010] Sentencia C-931 de 2006

[29] Reiterado en sentencia C-149 de 2010

[30] C-149 de 2010

[31] Sentencia C-535 de 1996, reiterada en sentencia C-149 de 2010

[32] Ibid.

[33] Ibid.

[34] C-149 de 2010

[35] C-535 de 1996.

[36] Ley 1625 de 2013. Artículo 8°. Literal d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;

[37] Ley 1625 de 2013. Artículo 8°. Literal e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes;

[38] Ley 1625 de 2013. Artículo 8°. Literal f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario;

[39] Constitución Política. Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.

[40] Acto Legislativo No. 1 de 1968,

[41] C-375 de 2002

[42] C-421 de 2012

[44] C-149 de 2010

[45] Constitución Política. Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

[46] Ley 1625 de 2013. Artículo 6°. Competencias de las Áreas Metropolitanas. Son competencias de las Áreas Metropolitanas sobre el territorio puesto bajo su jurisdicción, además de las que les confieran otras disposiciones legales, las siguientes:

a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;

b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran,

y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;

c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;

d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

[47] Sentencias C-149 de 2010 y C-219 de 1997.

[48] Sentencia C-579 de 2001.

[49] Sentencia C-535 de 1996.

[50] C-149 de 2010

[51] Constitución Política. Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y

autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

[52] Sentencias C-149 de 2010 y C-219 de 1997.

[53] Sentencia C-535 de 1996.

[54] En este sentido, en el fallo se indica lo siguiente: “Para la sala Plena la segunda alternativa interpretativa es inconstitucional [porque] si la exigencia del concepto contenido en el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 se entendiera como condición para la constitución de un área metropolitana, quería decir que la voluntad local de conformarla se antepone a la valoración de entes pertenecientes a un órgano de carácter nacional, cuyo principal propósito es el seguimiento a procesos de descentralización y no necesariamente el desarrollo o impulso de los intereses locales. Con lo cual se vulnera la capacidad de autogestión de intereses propios (...) En cambio, si simplemente se permite a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara ejercer su labor de seguimiento, y el concepto obra como manifestación de ello, el principio de concurrencia se satisface plenamente. Esto, en tanto con ello se reconocen los distintos niveles de la Administración y se respeta el criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal.” De igual manera, la sola obligación de remitir el proyecto de constitución del Área Metropolitana a las mencionadas Comisiones, resulta una fórmula idónea para llevar al conocimiento de estas instancias los procesos de descentralización y organización territorial. Lo que, sin duda contribuye con el principio de coordinación, pues asume la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulta complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal”.

[55] En efecto, la Corte ha entendido que el principio constitucional de autonomía tiene una dimensión positiva y una dimensión negativa, en virtud de las cuales se debe reconocer jurídicamente la capacidad de auto-gestión de cada uno de los niveles territoriales, y excluir la intervención de los demás niveles en la dirección y manejo de los asuntos propios. Así las cosas, la amenaza del principio de autonomía se materializa no solo cuando una instancia

territorial ajena y extraña a determinado asunto, tiene la posibilidad de bloquear, obstaculizar o paralizar cuestiones cuya gestión corresponde a otro nivel territorial, sino también cuando se presentan otro tipo de injerencias o mediaciones que se traducen en una afectación de la capacidad de auto-gestión de las entidades territoriales. Y aunque el principio de unidad eventualmente podría justificar una limitación de la autonomía territorial, tal restricción solo podría tener operancia en aquellas hipótesis en las que, o bien se pretende la articulación de las competencias de las instancias territoriales menos abarcativas, o en las que se gestionan asuntos que trascienden el interés local. Sobre el contenido, alcance y vínculos entre los principios de unidad y autonomía, cfr. las sentencias C-321 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-93 I de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-983 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1258 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[56] En este sentido, en el fallo se indica lo siguiente: “En cambio, si simplemente se permite a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara ejercer su labor de seguimiento, y el concepto obra como manifestación de ello, el principio de concurrencia se satisface plenamente. Esto, en tanto con ello se reconocen los distintos niveles de la Administración y se respeta el criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal.” De igual manera, la sola obligación de remitir el proyecto de constitución del Área Metropolitana a las mencionadas Comisiones, resulta una fórmula idónea para llevar al conocimiento de estas instancias los procesos de descentralización y organización territorial. Lo que, sin duda contribuye con el principio de coordinación, pues asume la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, dé modo que la acción de los distintos órganos resulta complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal”.

[57] Sobre el principio de concurrencia cfr. las siguientes sentencias: C-93 I de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-983 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-I 187. de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; C-I 151 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-066 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz.

[58] Sobre el principio de coordinación cfr. las siguientes sentencias: C-931 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-983 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-I 187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; C-I 15 I de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-066 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz.

[59] En este sentido, la Corte sostuvo lo siguiente: “La injerencia alegada por el demandante si existe, pero, está matizada por el hecho de que el representante del gobierno que forma parte de la Junta Metropolitana no puede intervenir en las decisiones de dicho órgano de gobierno, ni afectarlas. Ahora bien, la participación de un delegado del gobierno nacional en un órgano de gobierno de carácter local, en sí misma considerada, y siempre que este no afecte en modo alguno el discurrir de la Junta, resulta expresión del artículo 288 de la Constitución, que según se vio, procura el ejercicio de las competencias de los entes territoriales, en un marco de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (...) Pero (...) si se llega a contabilizar al miembro del gobierno nacional como parte del quorum requerido para citar sesiones extraordinarios o como parte del quorum para sesionar vellidamente, la injerencia de este representante del gobierno excedería la simple intención del legislador de permitir la interacción y coordinación entre las autoridades nacionales y locales, y echaría al traste el equilibrio entre los principios del Estatuto unitario y Autonomía Territorial”.

[60] En efecto, según el Artículo 14 de la Ley 1625 de 2013, “la Dirección Administración del Área Metropolitana estará a cargo de la Junta Metropolitana, el Presidente de la Junta Metropolitana, el Director y las Unidades Técnicas que según sus estatutos fueren indispensables para el cumplimiento de sus funciones “. Por su parte, el Artículo 20 de la misma ley radica en esta Junta amplias atribuciones en materia de planificación del desarrollo del territorio, racionalización en la prestación de servicios públicos, en la realización de obras comunes, transporte, recaudo fiscal y manejo administrativo.

[61] En este sentido, la Corte sostuvo lo siguiente: “El actor plantea que los temas contenidos en la ley acusada son reservados al trámite de la ley orgánica, pero no están contenidos en la ley orgánica de ordenamiento territorial expedida por el Congreso Nacional en el 2011, como si la Constitución exigiera que todos los temas de reserva de ley orgánica debieran estar contenidos en una sola ley, o debieran estar en la ley titular por el legislador como “ley orgánica de ordenamiento territorial”.

[62] En este sentido, la Corte sostuvo lo siguiente: “Para esta sala es claro que los argumentos de la demanda hacen referencia a la tensión detectada por el actor, en el hecho de que la Junta Metropolitana como supremo órgano de gobierno, deba cumplir sus funciones con un delegado de los intereses nacionales, cuando dicho órgano gestiona intereses exclusivos de los municipios. Por ello el demandante encuentra vulnerado el artículo 287 de la Constitución, pues en su opinión éste garantiza la posibilidad de autogobierno de los entes territoriales, precisamente para evitar injerencias de este tipo. // En este orden, para al Corte no existen razones adicionales en la demanda que permitan aplicar la anterior argumentación al contenido normativo del numeral 5, es decir, al que regula la inclusión del representante de las mencionadas entidades sin ánimo de lucro. Esto, en tanto el demandante afirma sin fundamento alguno que la Junta Metropolitana debe estar conformada por autoridades públicas y no privadas. Para la Sala, esta afirmación debe sostenerse en una obligación constitucional que así lo disponga, para poder estructurar un cargo de inconstitucionalidad. Pero cierto es que ni ello es evidente ni el actor lo explica en el escrito de la demanda “.

10 Así se afirma en la sentencia: “El demandante supone que existe un contenido normativo constitucional que organiza jerárquicamente las normas expedidas por órganos municipales y las expedidas por órganos departamentales. Lo cierto es que tal norma Constitucional no existe (...) En el caso de la relación de las normas reglamentarias entre si, el orden constitucional no establece jerarquía alguna, sino un régimen de competencias entre las distintas autoridades.// En este orden, el presupuesto de esta acusación es errado y la Corte Constitucional no puede hacer un pronunciamiento de fondo, en tanto no existe una norma constitucional respecto de la cual comparar el contenido del inciso tercero del Artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, en los términos de la acusación presentada en la demanda (...) “.