

Sentencia C-375/02

AREA METROPOLITANA-Reseña histórica/AREA METROPOLITANA-Régimen de creación

AREA METROPOLITANA-Régimen bajo Constitución anterior

AREA METROPOLITANA-Régimen bajo Constitución vigente al momento de la creación

AREA METROPOLITANA-Mantenimiento en esencia del régimen anterior

AREA METROPOLITANA-Diferencias de régimen anterior/AREA METROPOLITANA-Previa consulta popular

AREA METROPOLITANA-Regulación legal

LEY ORGANICA DE AREA METROPOLITANA-Referencia a las que se hubieren constituido con anterioridad

AREA METROPOLITANA-Estudio conforme a normatividad vigente a su constitución

CONSULTA POPULAR PARA AREA METROPOLITANA-Exigencia con posterioridad a la vigencia de la Constitución

AREA METROPOLITANA-Existencia no se afecta por cambios normativos

AREA METROPOLITANA-Formalizada la Constitución no se afecta por requisitos futuros

ENTIDAD JURIDICA-Creación y normatividad aplicable/ENTIDAD JURIDICA-Requisitos aplicables a la creación y los que permanentemente son presupuesto para existencia/TEMPUS REGIT ACTUM-Finalidad/PROCEDIMIENTO-Regulación por ley vigente al momento de cumplimiento del acto

Tratándose de la creación de entidades jurídicas, cabe distinguir entre los requisitos que resultan aplicables a la creación del ente y aquellos que de manera permanente son un presupuesto para su existencia. Los primeros, entre los cuales se encuentran los requisitos de forma o de procedimiento, deben satisfacerse en el momento en el que surge a la vida jurídica un nuevo ente, tienen un carácter puntual. Así, una vez cumplidas las formalidades

previstas para su creación, surge a la vida jurídica el nuevo ente, sin que en el futuro le resulten exigibles las nuevas formalidades o procedimientos que se establezcan por el legislador, o, para el caso, por el constituyente. A este respecto ha sido reiterada la Corte en señalar que, conforme a la regla *tempus regit actum*, los asuntos de procedimiento se rigen por la ley vigente en el momento en que se cumplieron los respectivos actos. Por el contrario, hay requisitos que condicionan en todo momento la existencia de determinados entes. Ese requisito debe satisfacerse, tanto en el momento de constituirse la sociedad como a lo largo de su existencia jurídica. Si, en cualquier momento llega a faltar, la sociedad debe disolverse.

CONSULTA POPULAR PARA AREA METROPOLITANA-Requisito para la creación tiene efecto hacia el futuro

CONSTITUCION POLITICA-Vigencia de requisitos en creación de entidades

Referencia: expediente D-3707

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 5 de la Ley 128 de 1994

Actor: Rafael Bohórquez Silva

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil dos (2002)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Rafael Bohórquez Silva, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del parágrafo 3º del artículo 5 de la Ley 128 de 1994.

La Corte, mediante auto de septiembre catorce de 2001, proferido por el Despacho del magistrado Sustanciador, inadmitió la demanda y dio traslado al ciudadano para que en un término de tres días subsane sus defectos.

El accionante corrigió la demanda en tiempo, por lo que mediante auto del primero de octubre de 2001 se admitió y se ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Director del Departamento de Planeación Nacional y a la Asociación Colombiana de Municipios para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial No. 41.236, de 23 de febrero de 1994, subrayando el aparte acusado:

LEY NUMERO 128 DE 1994

(Febrero 23)

“Por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas”.

ART. 5°. Constitución. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

1. Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios.

2. Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.

4. La Registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres meses contados a partir del día que se dio publicidad al 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.

5. El texto del proyecto de constitución del área metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los consejos municipales.

6. Cumplida la consulta popular y si e] resultado fuere favorable los alcaldes y los presidentes de los respectivos consejos municipales protocolizarán la conformación del área en un plazo no mayor de treinta días y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con esta ley, en la Notaría Primera del municipio núcleo o metròpoli, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.

PAR.1°. Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un área metropolitana ya existentes, se convocará a consulta popular. 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 de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral .

La iniciativa para proponer la anexión la tendrá, además de quienes se indica en el presente artículo el gobernador del departamento correspondiente o la junta metropolitana, según decisión adoptada por mayoría absoluta.

La vinculación del nuevo o nuevos municipios al área, en este caso, será protocolizada por el alcalde o alcaldes y presidente o presidentes de los consejos de las entidades que ingresan, y el alcalde metropolitano.

PAR. 2°. Una vez aprobada la creación del área, o la anexión de nuevos municipios a un área existente, los alcaldes o presidentes de consejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable o con destitución.

PAR.3°. Las áreas metropolitanas ya constituidas, continuarán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación y seguirán funcionando con las

atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta ley.”.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el accionante que la disposición acusada es contraria a los artículos 1, 2, 3, 4, 29, 40, numeral 2º, y 319 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

En concepto del actor, para la creación de las Areas Metropolitanas constituidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 128 de 1994, no se tuvo en cuenta la participación ciudadana mediante la realización de la consulta popular exigida en la Constitución Política (artículo 319 C.P), mecanismo cuyo fin es garantizar la primacía del interés general y la participación popular en la toma de las decisiones que afectan a todos, razón por la cual estima que el aparte acusado de la Ley 28 de 1994, en la medida en que exime a tales áreas de realizar la consulta popular prevista en la Constitución, resulta inconstitucional.

Por otra parte, el actor realiza una serie de consideraciones en torno a su desacuerdo con la existencia del Area Metropolitana de Bucaramanga y a las condiciones sobre su funcionamiento, que, en cuanto no contienen cargos de inconstitucionalidad, no serán objeto de consideración por la Corte.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, actuando mediante apoderado judicial, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a esta Corte declararse inhibida para fallar por ineptitud de la demanda, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- El actor se limita a exponer su desacuerdo con la norma acusada, en la medida en que, en su concepto, de ella se deriva el mantenimiento de una pesada carga tributaria con el objeto de sostener un ente que, en los próximos cinco años, no ofrece ningún plan para el

Municipio en el que reside.

- El accionante no presenta ningún cargo específico en contra de la norma demandada ya que omite señalar las razones jurídicas por las cuales considera que esta disposición resulta contraria a la Constitución, solamente manifiesta una apreciación personal, por lo cual no cumplió con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

1. Otras intervenciones

Un grupo de ciudadanos, encabezado por Julián Fernando Jiménez hizo llegar vía fax un breve escrito de coadyuvancia. Dado que se recibió extemporáneamente no será considerado por la Corte.

El ciudadano Guillermo Hernández Méndez, actuando en representación de la Asociación Colombiana de Areas Metropolitanas, adjuntó copia del escrito que la Asociación presentó dentro del expediente D-3642 y que versa fundamentalmente sobre las fuentes de financiación de esas entidades. Dicho escrito se presentó extemporáneamente, motivo por el cual se abstendrá la Corte de considerar su contenido.

El ciudadano Omar Hoyos Agudelo, actuando en representación del Area Metropolitana del Valle de Aburrá, solicitó el 15 de enero de 2002 al magistrado sustanciador se sirviera ordenar la realización de una audiencia pública para que puedan las distintas Areas “aportarle a la Corte los elementos de juicio para adoptar la decisión mas adecuadas para el ordenamiento jurídico y para el país”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El representante del Ministerio Público, después de un pormenorizado estudio sobre los antecedentes de las áreas metropolitanas en el ordenamiento jurídico colombiano, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, con base en las siguientes consideraciones:

- Las Areas Metropolitanas tienen su origen en el Acto Legislativo 01 de 1968, norma que exigía para la constitución de este tipo de entes unos precisos requisitos dentro de los

cuales no figuraba la consulta popular que para estos efectos prevé la Carta del 91. Acorde con lo anterior, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa, decidió refrendar las Areas Metropolitanas existentes con anterioridad a la Carta Política vigente, bajo el entendido de que a éstas no se les podía exigir un requisito que para la fecha de su creación no estaba estipulado.

- Afirma que el cargo del actor se funda en una concepción errada según la cual, la nueva Constitución derogó la normatividad expedida con anterioridad a ella, cuando los actos dictados bajo la vigencia de la Constitución anterior, deben examinarse a la luz de los preceptos que aquélla contemplaba.

- Agrega que mal haría el legislador en someter a las áreas metropolitanas constituidas antes de la vigencia de la Constitución de 1991, al mecanismo de consulta popular, que no resultaba exigible conforme al ordenamiento anterior.

- Finalmente, señala que las normas que regularon lo atinente a la reglamentación de las Areas Metropolitanas se expidieron acatando la Constitución de 1886 vigente para la época. En consecuencia, en concepto del representante del Ministerio Público no se puede retrotraer la Constitución de 1991 y declarar inconstitucional una figura aduciendo que ésta, al momento de ser regulada, no cumplió con las exigencias de una normatividad que no estaba vigente para cuando fueron creadas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia

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

1. Problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad que se ha presentado impone la necesidad de establecer si resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución la previsión contenida en la disposición demandada, conforme a la cual las áreas metropolitanas ya constituidas para la fecha de vigencia de la ley seguirán funcionando sin el lleno de los requisitos señalados en la misma norma y entre los cuales se encuentra la necesidad de una consulta popular para definir su creación. Al no exigirse el requisito de la consulta popular para esas entidades, se estarían desconociendo, del mismo modo, los principios constitucionales de participación política y soberanía popular.

Para el demandante, la norma acusada es contraria al artículo 319 de la Constitución, en cuanto elimina el requisito de la consulta popular respecto de las áreas metropolitanas ya constituidas, y del mismo modo es contraria a los artículos, 2º, que contempla la participación de todos en las decisiones que los afectan y 103, que establece la consulta como mecanismo de participación.

El señor Procurador General de la Nación, por su parte, señala que la norma no es contraria a la Carta porque no es posible exigir a unas entidades que se constituyeron conforme a la legislación existente antes de la constitución de 1991, unos requisitos que para el momento de su creación no existían. Agrega que una consideración de seguridad jurídica impide que las actuaciones que se adelanten en el ámbito administrativo pierdan su validez cuando quiera que sean modificadas las normas procedimentales vigentes en el momento en el que ellas se produjeron.

3. Análisis de la Corte

3.1. Las áreas metropolitanas en el ordenamiento jurídico colombiano

La figura de las áreas metropolitanas se introdujo en el ordenamiento constitucional colombiano por el Acto Legislativo No. 1 de 1968, con el objeto de permitir, para efectos administrativos, la integración de municipios que compartieran ciertos rasgos, en una unidad más amplia y con jurisdicción en todos ellos. De esta manera se incorporó en la Constitución, como artículo 198, una norma conforme a la cual “[p]ara la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento cuyas

relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.”

Conforme a la Constitución, entonces, la creación de un Area Metropolitana daría lugar a una nueva persona jurídica de derecho público, con autoridades y régimen especiales. Para ese efecto no se contemplaba la consulta popular, sino que la propia Constitución disponía que la organización de esas entidades debía hacerse por la ley, y que, en cada caso, para su funcionamiento se requería un acto de las Asambleas Departamentales, a iniciativa del Gobernador y oída la opinión de los concejos de los municipios interesados.

Del mismo modo, debe resaltarse que el régimen de creación de las Areas Metropolitanas estaba previsto en la propia Constitución, y que es ese ordenamiento el que debe tomarse como referente para evaluar la creación de las áreas metropolitanas que se hubiesen conformado durante su vigencia.

Las anteriores previsiones constitucionales fueron desarrolladas, primero, por el Decreto-Ley 3104 de 1979, y posteriormente por el Decreto-Ley 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, y que era el ordenamiento vigente en la materia cuando se expidió la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991, en su artículo 319, aunque con algunas diferencias importantes, mantiene en esencia el anterior régimen para las áreas metropolitanas. No se trataba de la creación una nueva categoría de entidades administrativas, sino de regular, de manera distinta, una que ya existía. Entre las diferencias puede destacarse, por un lado, el hecho de que bajo el nuevo régimen, no es necesario que los municipios que se integren en un Area Metropolitana pertenezcan al mismo Departamento, y por otro, la necesidad de la consulta popular previa a la conformación de una de tales entidades. Adicionalmente, la Constitución dispuso que el régimen especial de las Areas Metropolitanas deberá hacer parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Para desarrollar lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución se expidió la Ley 128 de 1994, de la que hace parte la disposición acusada.

3.2. El régimen de la Ley 128 de 1994

De acuerdo con el artículo 319 de la Constitución, “[l]a 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.” Tal como se ha expresado por la Corte, el régimen del ordenamiento territorial no necesariamente debe estar incluido en una única ley de ordenamiento territorial, sino que es posible que, con el carácter de orgánicas, se expidan distintas leyes encaminadas a regular aspectos parciales del mismo.

La Ley 128 de 1994, “[p]or la cual se expide la Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas” desarrolla ese mandato del artículo 319 de la Constitución.

La Ley define lo que se entiende por áreas metropolitanas, establece los requisitos que deben cumplir los municipios que quieran conformarlas, determina su naturaleza jurídica, sus finalidades, las funciones que les corresponden, las fuentes para su financiación y su estructura orgánica.

Así, conforme al artículo 1 de la Ley 128 de 1994, las “... Areas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.” A tenor del artículo 2º de la ley, dichas áreas “... están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.”

El artículo 5º de la Ley 128 de 1994, dentro del cual se encuentra el párrafo demandado, regula la manera como se constituyen las áreas metropolitanas. Se establece allí, de manera expresa, que tanto para la constitución de un Area Metropolitana, como la vinculación de un

municipio a una ya existente, se requiere el trámite de la consulta popular.

En la medida en que la Ley regula de manera completa lo relacionado con las áreas metropolitanas, el párrafo acusado dispone que las Areas Metropolitanas ya constituidas deberán, hacia delante, funcionar de acuerdo con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en ella. A ese efecto el artículo 29 de la Ley establece que dentro del año siguiente a la vigencia de la misma "... las Areas Metropolitanas existentes deberán reformar sus estatutos y adoptar las demás medidas que fuere necesarias para ajustarlas integralmente a su contenido." Del mismo modo, en el artículo 30 de la ley se dispone que "[l]a presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en los artículos 348 a 373, del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986).", con lo cual se evidencia el propósito del legislador de tener a la Ley 128 de 1994 como el único estatuto orgánico de las Areas Metropolitanas.

Por otro lado, también contempla la ley, en su artículo 28, que "[l]as Areas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Area Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. (...)"

Es evidente, entonces, que la Ley 128 de 1994, en cuanto que estatuto orgánico de las Areas Metropolitanas, se refiere tanto a aquellas que se creen a partir de su vigencia, como a las que se hubiesen constituido con anterioridad, y que somete a unas y a otras a un régimen uniforme.

1. Análisis de la disposición acusada

El actor considera que es contrario a la Constitución el hecho de que, al referirse a las Areas Metropolitanas ya constituidas la ley disponga que las mismas "... seguirán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación ..."

Antes de entrar a analizar los cargos, considera necesario la Corte precisar que el alcance de la disposición acusada no es otro que el de señalar que la constitución de las áreas metropolitanas preexistentes a la expedición de la ley, debe examinarse a la luz de las normas que regulaban ese trámite vigentes para el momento en el que el mismo se produjo y que, a tal efecto, no resultan aplicables los requisitos contenidos en la Ley. No implica ello, ni una valoración en concreto sobre los actos de creación de las Áreas Metropolitanas, ni una convalidación general de los mismos. En particular, tratándose del requisito de la consulta popular, tal exigencia resultaba exigible para todas las Áreas Metropolitanas que se hubiese pretendido constituir con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, aún antes de la expedición de la Ley 128 de 1994. Por el contrario, la creación de las Áreas constituidas con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 debía regirse por el régimen preexistente, dentro del cual no estaba contemplada la consulta. Para efectos prácticos se tiene que en el periodo comprendido entre la expedición de la Constitución de 1991 y la de la Ley 128 de 1994 no se constituyó ninguna nueva Área Metropolitana en el país.

Las Áreas Metropolitanas que se habían constituido con anterioridad a 1991 no desaparecieron como consecuencia de la expedición de la nueva Constitución y tampoco puede pretenderse que su vigencia se viese condicionada al cumplimiento de los requisitos previstos en la Carta para la creación de nuevas áreas, o para la incorporación de nuevos municipios a áreas metropolitanas ya existentes.

Cuando con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se hubiese constituido una Área Metropolitana, con el lleno de los requisitos constitucionales y legales vigentes para entonces, se tiene que, una vez completado el trámite de constitución, surgió a la vida jurídica una nueva entidad cuya existencia, en principio, no puede afectarse por los cambios normativos que hacia adelante pudiesen producirse en torno al procedimiento de creación de tales áreas.

En efecto, de acuerdo con el régimen que sobre la materia antecedió al derivado de la Constitución de 1991, las áreas metropolitanas eran "... entidades autorizadas por la constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente".¹

De manera que conforme a ese régimen, que en lo esencial se mantiene bajo la nueva Constitución, una vez constituida un Area Metropolitana, surgía a la vida jurídica un nuevo ente, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Tal como se establece en el aparte normativo transcrito, la creación de ese ente estaba autorizada por la Constitución y se cumplía conforme a los criterios de organización fijados en la ley. Por esa serie de condiciones, resulta claro que formalizada la constitución de la entidad, la misma no puede resultar afectada por los requisitos que para la creación de tales entes se establezcan en el futuro.

Tratándose de la creación de entidades jurídicas, cabe distinguir entre los requisitos que resultan aplicables a la creación del ente y aquellos que de manera permanente son un presupuesto para su existencia. Los primeros, entre los cuales se encuentran los requisitos de forma o de procedimiento, deben satisfacerse en el momento en el que surge a la vida jurídica un nuevo ente, tienen un carácter puntual. Así, una vez cumplidas las formalidades previstas para su creación, surge a la vida jurídica el nuevo ente, sin que en el futuro le resulten exigibles las nuevas formalidades o procedimientos que se establezcan por el legislador, o, para el caso, por el constituyente. A este respecto ha sido reiterada la Corte en señalar que, conforme a la regla *tempus regit actum*, los asuntos de procedimiento se rigen por la ley vigente en el momento en que se cumplieron los respectivos actos.

Por el contrario, hay requisitos que condicionan en todo momento la existencia de determinados entes. Así, por ejemplo, en derecho privado, un requisito para la existencia de una sociedad de responsabilidad limitada es el de que cuente al menos con cinco socios. Ese requisito debe satisfacerse, tanto en el momento de constituirse la sociedad como a lo largo de su existencia jurídica. Si, en cualquier momento llega a faltar, la sociedad debe disolverse.

En ocasiones, el carácter puntual o permanente de determinada condición, depende de la naturaleza que de manera expresa le haya sido fijada por el legislador. Así, por ejemplo, cuando la ley dispone que para la creación de municipios se requieren ciertas condiciones objetivas mínimas, puede el legislador disponer que tales condiciones deben acreditarse en el momento en el que se va a crear el municipio, sin perjuicio de que con posterioridad las mismas no se mantengan. O podría disponer, por el contrario, que desaparecidas todas o algunas de esas condiciones, debe desaparecer como entidad autónoma el municipio

afectado. Tratándose de requisitos de procedimiento, no existe esa dualidad de posibilidades, en la medida en que, por su propia naturaleza, tales requisitos se predicán del momento en el que se crea el respectivo ente.

La consulta popular como requisito para la creación de Areas Metropolitanas o para la vinculación de nuevos municipios a las áreas ya existentes, es una condición constitucional de la mayor importancia, puesto que realiza los principios de democracia participativa ínsitos en el nuevo orden constitucional. Quiere ello decir que el constituyente ha estimado que para la conformación de uno de tales entes es necesario tener en cuenta la opinión de la ciudadanía, cuyo beneplácito es indispensable para que un municipio entre a formar parte de un Area Metropolitana. No obstante su relevancia en la nueva estructura democrática del Estado colombiano, la consulta popular, como condición para la creación de un área metropolitana, es un requisito de procedimiento que resulta aplicable como presupuesto para la creación del respectivo ente. En esa medida, la previsión constitucional sólo tiene efecto hacia el futuro, porque no está en capacidad de regular hechos que, como la constitución de un Area Metropolitana con anterioridad a la vigencia de la Constitución, ya acontecieron. Por consiguiente la consulta popular no resulta exigible a entes que existían antes de la expedición de la nueva Constitución, en la medida en que la creación de tales entidades se regía por otras disposiciones, entre las cuales no estaba la exigencia de la consulta popular.

La ley, o la propia Constitución, pueden cambiar el régimen aplicable a las Areas Metropolitanas ya constituidas, y así lo hace la Ley 128 de 1994, pero lo que no es posible es sujetar, de manera retroactiva, la creación de esas áreas, a los nuevos requisitos que ellas establezcan. Sería, incluso, posible que la continuidad de un Area Metropolitana constituida con anterioridad a la Constitución de 1991 se haga depender de una consulta popular, que de resultar desfavorable trajese como consecuencia la disolución de la respectiva entidad. Pero tal posibilidad no está prevista en la Constitución, ni resulta imperativa para el legislador.

Con los anteriores parámetros puede afirmarse que, aún si la Ley 128 de 1994 no hubiese incorporado el contenido normativo del párrafo 3º del artículo 5º, la consecuencia natural y obvia en esta materia habría sido la de que las Areas ya constituidas continuarían existiendo

-en la medida en que el nuevo orden no afecta el acto de su creación-, con sujeción a las nuevas disposiciones que de manera general rigen su organización y funcionamiento.

El alcance de la disposición acusada es, como se dijo atrás, el de disponer que todas las áreas metropolitanas, tanto las ya constituidas, como las que en el futuro se constituyan, estarán sometidas al mismo régimen en cuanto a funciones, organización, control, financiación, etc. Así, de manera consonante con lo dispuesto en el artículo 5, en el artículo 29 se contempla el plazo de un año para que las áreas ya constituidas adecuen sus estatutos a lo dispuesto en la ley.

Ello resulta en un todo armónico con lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución, conforme al cual corresponde a la ley de ordenamiento territorial adoptar un régimen administrativo y fiscal de carácter especial para las Areas Metropolitanas.

El artículo 5º de la Ley 128 de 1994, del que hace parte el párrafo acusado, expresamente dispone que para la creación de las áreas metropolitanas, o para la vinculación de nuevos municipios a las ya existentes, deberá convocarse una consulta popular y regula los aspectos relativos a la misma y al procedimiento que habrá de seguirse en cada caso. Desde este punto de vista, ese artículo, mirado en su conjunto, no solo no contraria el artículo 319 de la Constitución, sino que lo desarrolla. La previsión del párrafo 3º no excluye la consulta como trámite para la creación o la vinculación de municipios, sino que, como corresponde a la naturaleza de las cosas, hace explícito el hecho de que las áreas ya constituidas, no obstante que para su creación no debieron sujetarse a las previsiones allí contenidas, estarán sujetas a las disposiciones de la ley que regula de manera integral la materia.

Por consiguiente encuentra la Corte que la disposición acusada no es contraria a la Constitución y por lo mismo se declarará su exequibilidad.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar la EXEQUIBILIDAD del párrafo 3º del artículo 5º de la Ley 128 de 1994.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ley 1333 de 1986, artículo 349.