



Campus Universitario del Puente del Común, Chía, Cundinamarca, octubre 2 de 2013.

H. Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

H. CORTE CONSTITUCIONAL.

Calle 12 # 7-65

Palacio de Justicia Alfonso Reyes Echandía

E.S.D.

Referencia: Expediente Número D-9867

Norma Acusada: Demanda contra el parágrafo 1 del artículo 1 y contra el artículo 39 de 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: Guillermo Francisco Reyes González.

Respetado Señor Magistrado:

Hernán Alejandro Olano García, ciudadano en ejercicio identificado como aparece al pie de mi firma, actuando como comisionado del Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, entidad en la cual ostento el título de Profesor Asociado a cargo de la asignatura Derecho Administrativo General, mediante el presente escrito y dentro del término concedido, presento mi posición personal (nunca Institucional) como respuesta al Oficio 2669 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, en relación con el proceso de la referencia, seguido en contra del parágrafo 1 del artículo 1 y contra el artículo 39 de 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”.

DEL CONCEPTO SOLICITADO:

Mediante oficio 2669 de septiembre 23 de 2013, emanado de la Secretaría General de la Corte Constitucional y recibido en la Universidad de La Sabana, el H. Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva solicita al Decano, si lo estimase oportuno, concepto que se emite dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la citada comunicación.

El lunes treinta (30) de septiembre de 2013, el Señor Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, doctor Álvaro Mendoza Ramírez, ha tenido a bien asignarme la consulta formulada.

En la demanda, la ciudadano Guillermo Francisco Reyes González, centra su solicitud de inconstitucionalidad sobre el parágrafo 1 del artículo 1 y contra el artículo 39 de 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”.

CONSIDERACIONES:

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y con un desarrollo normativo y jurisprudencial, se consolidó este mecanismo democrático, creando un nuevo modelo de gobierno municipal en Colombia, consagrándose constitucionalmente el municipio como núcleo fundamental del Estado.



Las características del municipio son:

- Autonomía administrativa, en cuanto a la no dependencia de las autoridades superiores del Estado;
- Autonomía económica y financiera para disponer de los recursos a orientar sus fines propios;
- Autonomía política, mediante la elección de sus autoridades;
- Autonomía política administrativa para que su Concejo expida sus propias normas, ateniéndose a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

Teniendo ya una visión de la organización del territorio colombiano, con sus características, adoptando una clasificación propia de la administración pública en el ámbito de entidades territoriales, se concluye que el municipio en Colombia es una entidad territorial plena que goza de unos derechos, prerrogativas y de un régimen normativo propio, tanto como constitucional (capítulo 3, Arts. 311 y siguientes) y legal.

A su turno, la H. Corte Constitucional, al canalizar la importancia de la figura municipal, consagró, en la sentencia C-317 de julio 13 de 1994, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, lo siguiente:

“En materia de ordenamiento territorial, la Carta Política de 1991, introdujo profundas modificaciones encaminadas a que el Estado lograra un mayor dinamismo en el cumplimiento de sus obligaciones políticas, económicas y sociales. Dentro de esas modificaciones, quizás la más importante es la cristalización del proceso de fortalecimiento del municipio colombiano, propuesto desde la Constitución de 1886 e implementado considerablemente a partir de la reforma de 1986.”

Para entender la figura y la institución municipal colombiana, se debe tener una panorámica de la organización territorial del Estado colombiano, consagrada en el Título XI, Art. 285 y siguientes y en el Art. 1 de la Constitución de 1991. En efecto, el ordenamiento constitucional contempla como principio fundamental que el Estado colombiano es una República organizada en forma unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

El Art. 286 de la C.P., define a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas como entidades territoriales y señala que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos que señala la Constitución. Además distingue la Constitución como entidades que se enmarcan en la división general del territorio colombiano, a las áreas metropolitanas y a la Corporación Regional del Río Grande del Magdalena.

Desarrollando el principio constitucional de la centralización política y descentralización administrativa que orienta la estructura del Estado Colombiano, se puede observar que la administración pública contempla tres categorías generales y funcionales de organización territorial que son: la nacional, la seccional y la local, y otras que se pueden denominar especiales (también funcionales) como las regiones, las provincias, los distritos, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas, las entidades descentralizadas locales y las que puedan llegar a crear la Constitución o la ley.

A estas instituciones, bajo los parámetros de la Constitución Política Colombiana, se les puede denominar entidades territoriales.



Hoy en día, con la ley 1454, el **ordenamiento territorial** se concibe como (art. 2), un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es: Promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.

Nuestra Constitución reconoció, en su artículo 1, que el Estado colombiano es...

*“...un Estado social de derecho, **organizado en forma de República unitaria**, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*
(Subraya y negrilla fuera del texto)

En este sentido, se entiende que Colombia adoptó un modelo en el que coinciden los principios de Estado “unitario” con “autonomía territorial”. Ese Estado unitario como ha explicado en diversas oportunidades la H. Corte Constitucional:

“...comprende la forma de organización bajo un solo “centro de impulsión política”. Es decir, donde “la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”¹

Las entidades territoriales...

*“...gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y **dentro de los límites de la Constitución y la ley...**”*

¹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010



Así las cosas, en palabras de nuestra Corte Constitucional, se entiende que la autonomía territorial hace referencia a...

*“...la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el **ámbito de sus intereses**. Este principio apunta entonces a dilucidar la naturaleza de los asuntos y materias que deben ser dirigidos y gestionados por la organización estatal, para atribuir su manejo autónomo e independiente a la instancia territorial que corresponda. Así pues, si determinado asunto o materia atañe e interesa exclusivamente a la instancia territorial, las competencias respectivas son atribuidas a los órganos estatales correspondientes al nivel local o departamental, para que las ejerzan de manera independiente...”²*

En consecuencia, la autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los “asuntos propios”, como lo señala el artículo 39 demandado, que quiere permitir la creación de un Área Metropolitana para Bogotá y los municipios colindantes del Departamento de Cundinamarca. Las Áreas Metropolitanas son entidades conformadas por un número plural de municipios cuyas relaciones económicas, sociales y físicas den a su conjunto especiales características, que si bien las tiene Bogotá y los municipios aledaños, debería surgir del interés de ellos a través de sus Concejos Distrital y Municipales y no por imposición legislativa.

Sin embargo, según Augusto Trujillo Muñoz, “República unitaria supone la existencia de una sola potestad constitucional. La descentralización consiste en la facultad que el estado central otorga a entidades subnacionales para autoadministrarse. La autonomía significa capacidad de autogobierno y gestión independiente de los asuntos propios. No sin razón puede decirse que, dentro de una formulación esquemática, el Estado autonómico es un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales.”

El artículo 287 de la Constitución, confiere a las entidades territoriales el goce de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley. Como consecuencia de lo anterior el constituyente le reconoció los derechos relacionados en el siguiente cuadro:

1. Gobernarse por autoridades propias.	2. Ejercer las competencias que le correspondan.	3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.	4. Participar en las rentas nacionales.
---	---	--	--

Estos derechos y características constituyen las bases para el ejercicio de las competencias y funciones de los gobiernos en las entidades territoriales.

El profesor Carlos Pachón Lucas, define los **lineamientos de la descentralización territorial en 1991**, en los siguientes términos:

- Ajuste a la distribución de competencias entre la nación y las demás entidades territoriales.

² Ibídem



- Elección popular de gobernadores y alcaldes.
- Incremento de las competencias y responsabilidades de las entidades territoriales.
- Participación de los municipios en el situado fiscal e ingresos corrientes de la nación a través del “Sistema General de Participaciones”.
- Relativo grado de autonomía de las entidades territoriales. Ya que en materia de contratación, presupuesto, control interno, control interno disciplinario, control fiscal, administración de personal, etc., deben someterse a las normas nacionales.

Esquemas asociativos territoriales:

La Ley 1454 creó esta nueva figura, que se tiene por objeto promover procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado ha de promover procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá también la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la ley 1454.

Dentro de esa Ley, se permite la conformación de ***Asociaciones de las Áreas Metropolitanas***. En ese sentido, 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. (Art. 15, Ley 1454).

Y es que, según el artículo de la Ley 1625 de 2013, artículo 34, 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.

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, 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 la citada ley.



Son las encargadas de programar y coordinar el desarrollo integrado del respectivo territorio; racionaliza la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestan en común alguno de ellos y, ejecutan obras de interés metropolitano. (Ver art. 319 Constitucional).

Actualmente, en Colombia existen las siguientes Áreas Metropolitanas:

- * Área Metropolitana de Barranquilla (Barranquilla, Puerto Colombia, Galapa, Malambo y Soledad).
- * Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta).
- * Área Metropolitana de Cartagena (Cartagena, Clemencia, Santa Catalina, Santa Rosa del Norte, Villanueva, San Estanislao).
- * Área Metropolitana de Cúcuta (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia y San Cayetano).
- * Área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia).
- * Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa).

La jurisdicción del Área Metropolitana comprende el territorio de los municipios que la conforman. Tendrá como sede el municipio que sea capital del departamento, el cual se denominará <<municipio núcleo>>.

Cuando entre los municipios que conforman el Área no exista capital del departamento, el municipio sede será aquél con mayor categoría, como dispone la Ley 1625.

Según la Ley 128 de 1994, las Áreas Metropolitanas eran 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.

Y, la Ley 1625 indica ahora lo siguiente:

Artículo 2º. 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 3º. Naturaleza jurídica. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

Ahora, según la ley 1625 de 2013 y, específicamente, en su artículo 8º, vemos lo siguiente:

Artículo 8º.- 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 de un 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”.

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. Administra los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

No obstante la realidad y existencia de condiciones comunes y de lo que ahora se conoce como <<Hechos metropolitanos>>³ (aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana), obligar, como lo hace la Ley 1625, a que Bogotá según el artículo 39 de la misma, esté obligada a crear un Área Metropolitana, va en contra de lo que el mismo Trujillo Muñoz ya expresó en concepto⁴ ante la Corte Constitucional, en los siguientes términos: “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 organización 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 general 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.”

La misma Ley 1625, en el párrafo del artículo 1, indica:

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

Y es que el municipio, en cuyo ámbito se desenvuelve de manera principal el proceso de creación de un Área Metropolitana, es la entidad fundamental del Estado. En esa virtud le corresponde al municipio la prestación de los servicios a su cargo, pero también ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, como lo establece el artículo 311 superior. (Subrayas fuera de texto).

Ante todo es preciso recordar que las Áreas Metropolitanas no son entidades territoriales. Son entidades administrativas de orden territorial frente a las cuales la capacidad de configuración legislativa es suficientemente amplia. En otras palabras las Áreas Metropolitanas obedecen a principios de descentralización, pero carecen de la autonomía política que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, según los artículos 1º y 287 superiores.

³ COLOMBIA. Ley 1625 de 2013, artículo 10.

⁴ Concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia en el proceso D-9733, M.P. Alberto Rojas Ríos.



De tiempo atrás la Corte lo expresó en estos términos:

“La autonomía de las entidades territoriales implica pues, que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal”.⁵

CONCLUSIÓN:

Del análisis de cargos, considero que ante la Corte Constitucional, debe prosperar la pretensión de inconstitucionalidad, promovida contra el parágrafo 1 del artículo 1 y contra el artículo 39 de 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” por el ciudadano Guillermo Francisco Reyes González, ante la H. Corte Constitucional.

Del H. Magistrado Vargas Silva, con todo respeto,

HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA
C.C. 6.776.897 de Tunja

HAOG/haog.

⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001