



Concepto Sala de Consulta C.E. 935 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 935 diciembre 11 de 1996

Radicación 935 diciembre 11 de 1996. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente doctor César Hoyos Salazar. Tema: Área metropolitana, anexión de municipios, iniciativa popular, censo electoral, consulta popular, dice:

.....

1. CONSIDERACIONES:

1.1 Las áreas metropolitanas. La reforma constitucional de 1968 quiso reconocer la existencia en Colombia de núcleos urbanos conformados por varios municipios, que constituían una realidad geográfica y sociológica especial, a los cuales era oportuno darles una entidad jurídica propia.

El tratadista Jaime Vidal Perdomo explicaba así las circunstancias que determinaban un área metropolitana: "Se dice geográfica porque es la vecindad de municipios, dentro de los cuales uno tiene las características de gran ciudad o metrópoli y la expansión de ésta, lo que va integrando una unidad territorial que genera otros nexos y hace necesario un especial tratamiento jurídico administrativo.

Es una entidad sociológica el área metropolitana porque esa proximidad territorial va espontáneamente produciendo relaciones más estrechas o vínculos de dependencia entre las diferentes comunidades".

Fue así como se consignó la posibilidad de crear áreas metropolitanas en el inciso 2 del artículo 198 de la anterior Constitución, en los siguientes términos: "Para 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 organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería jurídica, 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".

La norma anterior fue desarrollada por el Decreto Ley 3104 de 1979, y a pesar de la dificultad para reunir los requisitos exigidos, se constituyeron las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal son los municipios de Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira.

Ahora, la Constitución Política de 1991, dentro de su voluntad de fortalecer las entidades territoriales, contempló la creación de áreas metropolitanas en los artículos 319 y 325, éste último referido al ámbito del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los municipios circunvecinos, estableciendo facilidades para su conformación y dando campo a la participación ciudadana.

El artículo 319 dispone que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, pueden constituir una entidad administrativa nueva denominada "área metropolitana" y como tal cumplir las siguientes funciones principales:

Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos. Ejecutar obras de interés metropolitano.

La misma norma establece que la ley orgánica de ordenamiento territorial de que trata el artículo 288 de la Carta, adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, con adecuada participación de las autoridades de los municipios que las conforman en sus órganos de administración y "señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios".

Dicha ley aún no ha sido expedida, mas sin embargo, el Congreso aprobó la Ley 128 de 1994 "Por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas", que se encuentra actualmente vigente y regula la materia.

El artículo 1 de esta Ley define la nueva entidad territorial en la siguiente forma:

"Las áreas 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".

El artículo 2 de la misma precisa la naturaleza jurídica de la entidad:

"Las áreas metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial".

En cuanto concierne a la dirección y administración del área metropolitana, el artículo 7 de la citada Ley establece que estará a cargo de una junta metropolitana, un alcalde metropolitano, un gerente y las unidades técnicas indispensables para el desarrollo de sus funciones.

La anexión de municipios a un área metropolitana. La consulta se refiere concretamente a la anexión de municipios a un área metropolitana ya existente, no a la constitución de una nueva.

Esta eventualidad se encuentra contemplada expresamente en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994, que dispone:

"Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un área metropolitana ya existente, 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 Concejos de las entidades que ingresan, y el alcalde metropolitano".

La iniciativa a que remite el inciso 2 transcrito, es la contemplada en el numeral 1 de la norma, para la constitución de un área metropolitana nueva, la cual radica en los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de éstos o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral total de los mismos.

La consulta popular a nivel municipal. Dentro de los mecanismos de participación democrática, consagrados en la Constitución de 1991 (artículo 103), ocupa lugar destacado la consulta popular, como medio para acceder al conocimiento de la voluntad del pueblo respecto de decisiones de poder de trascendencia nacional o territorial.

Precisamente el artículo 8 de la ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, la Ley 134 de 1994, define la consulta popular con el siguiente alcance:

"La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto".

Y a renglón seguido, la norma estipula: "En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria", con lo cual le da eficacia a este mecanismo.

Como quedó dicho, corresponde a la ley de ordenamiento territorial la regulación de la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas, pero en vista de que a la hora actual no ha sido expedida dicha ley, se debe acudir a la que regula los mecanismos de participación ciudadana, en lo referente a la consulta popular, instrumento al cual remite el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994 para el evento de anexión de municipios a un área metropolitana ya constituida.

Es por eso que el artículo 51 de la ley estatutaria de participación (134 de 1994) establece que "sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el estatuto general de la organización territorial y de los casos que éste determine", los alcaldes pueden convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos municipales.

En relación con las preguntas de la consulta, el artículo 52 de la misma Ley indica que deben ser claras, de tal manera que puedan ser contestadas con un "sí" o un "no".

En el plano municipal, una interpretación armónica de los artículos 53 y 54 de la ley estatutaria, conduce a establecer que se requieren dos conceptos previos a la consulta: el de conveniencia que el alcalde debe solicitar al concejo, enviándole el texto de la consulta popular, acompañado de una justificación de ésta y un informe sobre la fecha de su realización, para que el concejo emita su concepto favorable dentro de los veinte días siguientes, prorrogables por diez días más, y el de constitucionalidad que el alcalde debe pedir al tribunal contencioso administrativo competente para que éste se pronuncie dentro de los quince días siguientes, debiendo llevarse a cabo la votación de la consulta dentro de los dos meses siguientes a la fecha del concepto del concejo.

La decisión del pueblo en la consulta es obligatoria, conforme quedó dicho al exponer la definición del artículo 8 de la ley, principio que se encuentra reafirmado por el artículo 56 de la misma, pero con la condición de que la pregunta haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, "siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral", siendo pertinente indicar que esta última parte ha sido modificada en cuanto al caso específico de la consulta popular para la anexión de municipios a áreas metropolitanas constituidas, por el inciso 1 del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994, norma especial que prevalece sobre la general y que dispone que la aprobación de la anexión 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".

El cumplimiento de la decisión de la consulta popular también tiene una norma especial para el caso específico de la consulta sobre la anexión de municipios a áreas metropolitanas, contenida en el inciso 3 del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994, que prevalece sobre la norma general del artículo 56 de la Ley 134 de 1994 sobre los efectos de la consulta.

presidentes de los concejos de esos municipios, y el alcalde metropolitano en la notaría en donde fue protocolizada la creación de dicha área.

2. LA SALA RESPONDE:

De acuerdo con lo dispuesto por el inciso 2 del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994, en concordancia con el numeral 1 del mismo artículo, tienen iniciativa para proponer la anexión de uno o más municipios a un área metropolitana ya existente, las siguientes personas:

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 totalizado de los mismos municipios. El Gobernador del departamento correspondiente. La Junta Metropolitana, según decisión adoptada por mayoría absoluta.

En el caso de la iniciativa del pueblo para proponer la anexión, el porcentaje del censo electoral que se requiere para ello, es el cinco por ciento (5%) del censo electoral total de cada uno de los municipios interesados en anexarse al área metropolitana.

En cuanto al procedimiento para la consulta popular, es el establecido en los artículos 51 a 54 de la Ley 134 de 1994.

Las normas de la Ley 134 de 1994 (artículos 10 a 27) relativas a los promotores, voceros, formularios oficiales, recolección de apoyos, verificación, plazo y certificación, se refieren expresamente a los mecanismos de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas y de solicitud de referendo, definidos en los artículos 2 y 3 de la ley, no al de iniciativa popular para la anexión de municipios a áreas metropolitanas.

Como de acuerdo con el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994, la anexión de municipios a un área metropolitana ya constituida, se hace mediante el mecanismo de la consulta popular, es necesario cumplir los requisitos establecidos para ésta a nivel municipal, de manera concreta los indicados en el inciso 2 del artículo 53 de la Ley 134 de 1994, y en consecuencia, se requiere el concepto sobre la conveniencia de la consulta por parte de los concejos de los municipios interesados en la anexión. Igualmente se requiere, con base en las citadas normas, el concepto del tribunal contencioso administrativo competente sobre la constitucionalidad del texto de la consulta.

El tribunal dispone de quince (15) días para emitir su concepto, el cual es obligatorio ya que se refiere a la validez jurídica del texto de la consulta, conforme al ordenamiento constitucional y legal.

De acuerdo con el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 128 de 1994, el censo electoral que se tiene en cuenta, es el de cada uno de los municipios interesados en la anexión.

Conforme a la norma citada, que es especial y por ende prevalece sobre el artículo 55 de la Ley 134 de 1994, la aprobación de la anexión se produce por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios interesados en la anexión, siempre y cuando haya concurrido a la consulta no menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:00:08