

RADICACION OFICINA H.C HEIDY SANCHEZ

H.CONCEJAL HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO <hlsanchez@concejobogota.gov.co>

Vie 06/05/2022 13:06

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Honorables magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL

Por medio de la presente, me permito radicar acción pública de inconstitucional en contra de los artículos 14, 16 y 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 "Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca".

Quedo atento a toda indicación de su despacho.

Respetuosamente,

HEIDY LORENA SÁNCHEZ BARRETO

C.C.1.019.031.594 de Bogotá

CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Aviso Legal "La información contenida en este mensaje y sus anexos es de carácter CONFIDENCIAL del Concejo de Bogotá, D.C., y se encuentra protegida por la ley, este es para uso exclusivo del destinatario. Sí el lector de este mensaje no es el destinatario, se le notifica que cualquier, revisión no autorizada, retención, distribución, divulgación, reenvío, copia, impresión o reproducción de esta información se encuentra prohibido y sancionado legalmente, si usted ha recibido este mensaje por favor elimínelo. Agradecemos su atención."

Aviso Ambiental – Piensa en el medio ambiente, revisa antes de imprimir.

Honorables magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 14, 16 y 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”

HEIDY LORENA SÁNCHEZ BARRETO, mayor de edad y domiciliada en Bogotá D.C., ciudadana colombiana identificada como aparece al pie de mi firma, en ejercicio de los derechos consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, con fundamento en el Decreto 2067 de 1991, por medio del presente escrito me dirijo ante ustedes para presentar acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 14, 16 y 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”.

Para tal efecto, y de acuerdo con las previsiones del mencionado decreto, seguiré el siguiente orden de exposición:

- I. Se transcribe la norma cuya constitucionalidad se cuestiona.
- II. Se transcriben las normas constitucionales vulneradas con la expedición de la Ley 2199 de 2022.
- III. Se exponen las razones por las cuales se da la infracción constitucional.
- IV. Se citan las normas que le dan competencia a la H. Corte Constitucional para discernir sobre este caso.
- V. Se solicita a la Corte Constitucional un pronunciamiento de exequibilidad sobre las normas demandadas.

I. NORMA ACUSADA

Las normas cuya constitucionalidad se cuestiona son los artículos 14, 16 y 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá –

Cundinamarca”, publicada en el Diario Oficial No. 51.942 del 8 de febrero de 2022, normas que se reproducen a continuación:

ARTÍCULO 14. PLAN ESTRATÉGICO Y DE ORDENAMIENTO DE LA REGIÓN METROPOLITANA. El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana es un instrumento de planeación de mediano y largo plazo que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible. Este plan contendrá dos componentes principales: uno de planeación socioeconómica y otro de ordenamiento físico-espacial.

El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana estará acompañado de un Plan de Inversiones e incluirá los programas de ejecución.

El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana, y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación; también, se deberán tener en cuenta en los planes de desarrollo.

La Secretaría Técnica de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca prestará de forma gratuita asesoría y apoyo técnico, jurídico y financiero, a los municipios que lo soliciten, para la actualización y/o armonización de los planes de desarrollo municipales o planes de ordenamiento territoriales.

PARÁGRAFO 1o. El plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana podrá formular su componente de ordenamiento físico-espacial por subregiones, teniendo en cuenta las entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y los criterios técnicos definidos por el observatorio metropolitano.

PARÁGRAFO 2o. El consejo regional expedirá el acuerdo regional que defina la vigencia, adopción, parámetros y condiciones del plan Estratégico y Ordenamiento de la Región Metropolitana, el cual podrá ser revisado cada 6 años.

ARTÍCULO 16. COMPONENTE DE ORDENAMIENTO FÍSICO-ESPACIAL DEL PLAN ESTRATÉGICO Y DE ORDENAMIENTO DE LA REGIÓN METROPOLITANA. En su componente de ordenamiento físico-espacial, el Plan Estratégico de la Región Metropolitana deberá regular principalmente los siguientes aspectos:

1. La Gestión Integral del Agua.

2. El Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano.

3. El Sistema de Equipamientos Metropolitanos y su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.

4. El modelo de ocupación metropolitano sujeto a la estructura ecológica principal regional.

5. Vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.

6. Los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.

7. Objetivos y criterios a los que **deben sujetarse** los municipios que hacen parte de la Región Metropolitana, **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.

8. Las políticas para la protección de los suelos de valor agropecuario y forestal.

9. El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman la Región Metropolitana.

10. Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

ARTÍCULO 22. SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES DENTRO DEL CONSEJO REGIONAL.
El Consejo Regional tomará sus decisiones de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En las decisiones del Consejo Regional se promoverá el consenso, tal como lo establece el artículo 325 de la Constitución.

2. Según lo contemplado en el artículo 325 de la Constitución Política, **para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los aportes, gastos y las inversiones de la Región Metropolitana se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.**

3. El quórum deliberatorio se constituye con una cuarta parte de los miembros del Consejo Regional y el quórum decisorio con las tres cuartas partes de los miembros del Consejo Regional. El delegado del Gobierno nacional no se contabilizará para la determinación del quórum.

4. Las decisiones referentes a cada área temática se tomarán por los municipios que integren su respectivo ámbito geográfico.

PARÁGRAFO 1o. De no existir consenso en la primera votación, se procederá de la siguiente manera:

1. Se utilizará la moción de insistencia hasta por tres veces.

2. Se conformará una subcomisión que presentará un informe al Consejo Regional para la insistencia.

3. Se tomará la decisión por mayoría absoluta, **y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.**

PARÁGRAFO 2o. Cuando una decisión afecte directamente a uno o varios municipios o al Distrito Capital, el Consejo Regional establecerá, en el acuerdo que adopta la decisión, las medidas que compensen y mitiguen los impactos generados, las cuales serán concertadas con el respectivo municipio previo a la aprobación de la decisión.

PARÁGRAFO 3o. El Consejo Regional definirá en su estatuto el procedimiento para la aplicación de lo establecido en el presente artículo.

Las negrillas y subrayas corresponden a los apartes de la norma que generan un conflicto con lo establecido por la Constitución, tal como se explicará a continuación.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

La norma controvertida vulnera los siguientes preceptos constitucionales, de los cuales se resaltan con negrillas y subrayas los apartes pertinentes:

ARTICULO 1o. Colombia 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.

ARTICULO 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.
-

ARTICULO 288. **La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.**

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

ARTICULO 311. Al **municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado** le corresponde 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.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. 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.
7. **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**.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

A continuación, se exponen las razones por las cuales consideramos que fueron infringidas las citadas normas constitucionales.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

A. Vulneración del principio de autonomía territorial: Vaciamiento de competencias de los concejos municipales y distrital en cuanto a la definición de usos del suelo

Establece el artículo 14 de la demandada Ley 2199 de 2022 lo siguiente:

ARTÍCULO 14. PLAN ESTRATÉGICO Y DE ORDENAMIENTO DE LA REGIÓN METROPOLITANA. El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana es un instrumento de planeación de mediano y largo plazo que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible. Este plan contendrá dos componentes principales: uno de planeación socioeconómica y otro de ordenamiento físico-espacial.

El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana estará acompañado de un Plan de Inversiones e incluirá los programas de ejecución.

El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana, y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación; también, se deberán tener en cuenta en los planes de desarrollo.

La Secretaría Técnica de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca prestará de forma gratuita asesoría y apoyo técnico, jurídico y financiero, a los municipios que lo soliciten, para la actualización y/o armonización de los planes de desarrollo municipales o planes de ordenamiento territoriales.

PARÁGRAFO 1o. El plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana podrá formular su componente de ordenamiento físico-espacial por subregiones, teniendo en cuenta las entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y los criterios técnicos definidos por el observatorio metropolitano.

PARÁGRAFO 2o. El consejo regional expedirá el acuerdo regional que defina la vigencia, adopción, parámetros y condiciones del plan Estratégico y Ordenamiento de la Región Metropolitana, el cual podrá ser revisado cada 6 años.

Nótese, en primer lugar, que se establece en el tercer inciso de esta norma que el Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana -en adelante PEORM- es una norma de *superior jerarquía* en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos y frente a las entidades territoriales que se asocian. Esa superior jerarquía se predica, y no puede ser de otra manera, respecto de los actos administrativos que puedan expedir los municipios o el distrito capital en cuanto al ordenamiento territorial de sus respectivas jurisdicciones.

En segundo lugar, y a renglón seguido, la norma establece que los municipios *deberán* adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación a lo definido por la Región Metropolitana en el PEORM. Así, la invocación que se hace de la autonomía territorial se anula de inmediato, resulta vacía, pues el PEORM no es una directiva o guía a tener en cuenta por los concejos municipales y el concejo de Bogotá a la hora de reglamentar los usos del suelo mediante la expedición de Planes de

Ordenamiento Territorial -En adelante POT-¹, sino que, como el verbo rector es *deberán*, lo que implica una obligación y no una facultad, no les queda a estas corporaciones otra opción que someterse a los diseños de la Región Metropolitana, con lo cual se configura:

1. Un *sometimiento jerárquico* de los municipios de Cundinamarca y del Distrito Capital de Bogotá a las decisiones de la Región Metropolitana, en cuanto a la reglamentación de determinados usos del suelo².
2. Una forma de *control de tutela* por parte de la Región Metropolitana sobre las decisiones de los municipios de Cundinamarca y del Distrito Capital de Bogotá en cuanto a la definición de los usos del suelo.
3. Una intromisión de la Región Metropolitana en los asuntos de definición propia de Bogotá y los municipios de Cundinamarca.

En tercer lugar, dicha superioridad jerárquica de los actos administrativos de la Región Metropolitana sobre los de los municipios de Cundinamarca y del Distrito Capital de Bogotá en cuanto a la definición de los usos del suelo, se confirma con lo establecido por el artículo 16 de la demandada Ley 2199 de 2022, que es de siguiente tenor:

ARTÍCULO 16. COMPONENTE DE ORDENAMIENTO FÍSICO-ESPACIAL DEL PLAN ESTRATÉGICO Y DE ORDENAMIENTO DE LA REGIÓN METROPOLITANA. En su componente de ordenamiento físico-espacial, el Plan Estratégico de la Región Metropolitana deberá regular principalmente los siguientes aspectos:

1. La Gestión Integral del Agua.

2. El Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano.

3. El Sistema de Equipamientos Metropolitanos y su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.

4. El modelo de ocupación metropolitano sujeto a la estructura ecológica principal regional.

¹ De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, la expresión Plan de Ordenamiento Territorial es genérica: «Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: // a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; // b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; //c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. // PARAGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo».

² Los relacionados con lo que se defina por la Región Metropolitana como hechos metropolitanos.

5. Vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.

6. Los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.

7. Objetivos y criterios a los que **deben sujetarse** los municipios que hacen parte de la Región Metropolitana, **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.

8. Las políticas para la protección de los suelos de valor agropecuario y forestal.

9. El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman la Región Metropolitana.

10. Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

Aquí aparece en el numeral 7 la expresión “*deben sujetarse*”, con lo cual queda ratificada la *obligación* de Bogotá y de los municipios de Cundinamarca, si se asocian, de expedir sus POT en concordancia con las normas establecidas en el PEORM, y en general, todas las competencias de definición de usos del suelo dentro del ámbito de jurisdicción de la Región Metropolitana: el correspondiente con la infraestructura de transporte, dotacional para efectos de los equipamientos metropolitanos, la definición de la estructura ecológica principal, la definición del uso residencial del suelo y la definición sobre el reparto de cargas y beneficios que se corresponde con posibilidades de uso y su intensidad. Todas estas competencias se le asignan a la Región Metropolitana en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 16 de la Ley 2199 de 2022.

Esta *obligación* de adaptar los POT a lo definido por la Región Metropolitana, sumisión jerárquica que se cristaliza en el verbo rector *deber* consignado en dos artículos de la norma cuestionada, es inconstitucional por las siguientes razones:

El artículo 1° de nuestra Constitución establece como uno de sus elementos identitarios la autonomía de las entidades territoriales, autonomía que, de acuerdo con la misma carta política y en armonía con el principio de unidad estatal, debe ejercerse en aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. Dicha autonomía se concreta en el principio de subsidiariedad, en función del cual las competencias deben asignarse prioritariamente al nivel territorial más cercano a las necesidades del ciudadano. En desarrollo de ese principio fue que la Constitución les asignó a los municipios, en el numeral 7 del artículo 313, la función de regular los usos del suelo.

Por lo tanto, en el momento en que la Ley 2199 de 2022 les impone a los concejos municipales de Cundinamarca y al Concejo de Bogotá la *obligación* de adaptar sus POT a lo

decidido por la Región Metropolitana en el PEORM, lo que se está haciendo es trasladar la capacidad de decisión sobre los usos del suelo, de los concejos municipales y distrital al Consejo Regional y, por lo tanto, se está vaciando, en este aspecto, la competencia que constitucionalmente se les había asignado a los primeros.

Este vaciamiento de competencias de los municipios y del distrito capital es contrario al principio de autonomía territorial establecido en el artículo 1° de la carta política, puede llegar a impedir el ejercicio de sus competencias, tal como lo manda el numeral 2 del artículo 287 del mismo estatuto, competencias que habían sido expresamente asignadas por el numeral 7 del artículo 313, en concordancia con la previsión del artículo 311, que establece que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Ahora bien, en dos casos análogos, la Corte Constitucional había razonado de manera similar a la forma en que se argumenta este escrito:

El primero de ellos es el que se materializa con la sentencia C-149 de 2010, en este fallo, el tribunal constitucional analizó los *Macroyectos de interés social nacional* adoptados mediante el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”. En esta ocasión, el reproche constitucional consistía en que dichos proyectos, en los que se “habilitaba el suelo disponible”, se constituían en determinantes de ordenamiento de *superior jerarquía* y se entendían como incorporados a los POT de los municipios afectados. Al respecto, la Corte reflexionó de la siguiente manera:

«[...] 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.**

[...]

En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá 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.**

[...]

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.**

[...]

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, **de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la regulación del ordenamiento territorial y los usos del suelo corresponde a las autoridades municipales y distritales.** De este modo, la concurrencia de competencias entre las autoridades de distinto orden territorial en esta materia debe obedecer a criterios que no desconozcan el **reducto mínimo de la autonomía**, ni impliquen un vaciamiento de las competencias.» (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Sobre la base de estos argumentos, en este caso, la Corte Constitucional encontró que los *Macroproyectos de interés social nacional* representaban una intervención inadmisibles del gobierno nacional en el campo de la autonomía constitucionalmente reconocido a las entidades territoriales, campo que, por demás, se consideró como parte de la identidad de la Constitución. Así, esta intromisión de las autoridades nacionales se constituye en un vaciamiento, cuando menos parcial, de las competencias de los entes territoriales, en específico, las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POT, así como en materia de vivienda y prestación de servicios públicos.

Como se ve, es un caso muy similar al que hoy se le presenta a esta honorable Corte y, por lo tanto, resultaría consecuente con las decisiones previas de este tribunal acceder a las pretensiones de este escrito de demanda, en la medida en que ese reducto de autonomía, indisponible para el legislador tal como lo había aclarado la Corte, fue afectado de nuevo, en esta ocasión por la Ley 2199 de 2022.

El segundo caso que traemos a colación es aquel en el que se analizó la constitucionalidad de dos disposiciones de la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - en adelante LOOT- que establecían lo siguiente:

«ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. “Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

(...)

2. Del Departamento

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en

función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.» (Negritas y subrayas fuera del texto original)

A este respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-138 de 2020, razonó así:

«Lo anterior indica que los dos instrumentos de planeación a disposición de las entidades territoriales, para programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y económico, son el ordenamiento territorial y la expedición de planes de desarrollo. Ahora bien, **los municipios disponen de una función especial prevista en el numeral 7 del artículo del 313 de la Constitución, que consiste en “Reglamentar los usos del suelo”**. De acuerdo con el Legislador, los concejos ejercen esa función mediante los denominados “planes de ordenamiento territorial”, instrumento de planeación en el que, a través de la fijación de objetivos, metas, políticas, directrices, estrategias y normas, se planea y programa el desarrollo del territorio.

La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: por una parte, tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social y, por otra parte, **se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado**. Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que, en virtud del principio democrático, **los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio**. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

[...]

Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, **escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT** o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo.

[...]

Por lo tanto, el ejercicio de la función departamental de coordinación, que resulta compatible con la autonomía municipal, **implica privilegiar el recurso a mecanismos tales como la negociación, la incitación, la recomendación y la formulación de guías y directivas que, en razón de su baja textura normativa, no comporten (i) el sometimiento jerárquico de los municipios al departamento, (ii) una forma de control de tutela o (iii) intromisión indebida del departamento,** en competencias propias de los municipios, es decir, en aquellos asuntos de interés meramente local o que no trasciendan el interés municipal.» (Negritas y subrayas fuera del texto original)

Sobre la base de estas consideraciones la Corte declaró la exequibilidad de las citadas disposiciones, en el entendido en que, al decir del tribunal constitucional, la norma no otorga a los departamentos la función de definir directa o indirectamente y, de manera concreta, los usos del suelo, lo que sí sería inconstitucional.

Pues bien, en el caso que ahora se somete a estudio, se trata de una sumisión jerárquica de los municipios (en cuanto a su facultad constitucional de regular los usos del suelo) hacia la Región Metropolitana, lo cual radica en cabeza de esta última la función de definir indirectamente -por vía de una obligación de los concejos de adoptar sus mandatos-determinados usos del suelo, lo cual, en función de lo establecido por el precedente judicial de esta corporación, es inconstitucional.

B. Incompatibilidad constitucional de la asignación de competencias hecha por la ley orgánica de la región metropolitana

- (i) Se le asigna al departamento de Cundinamarca, y en específico, al gobernador, funciones que constitucionalmente no le corresponden.**

Tal como se analizó en líneas precedentes, las disposiciones demandadas implican un sometimiento de los municipios y del distrito capital de Bogotá respecto de la Región Metropolitana -en específico, respecto del Consejo Regional- en lo que tiene que ver con la definición de usos del suelo en los POT.

En este cargo se cuestiona no la facultad en sí misma, cuya inconstitucionalidad ya fue señalada, sino en cabeza de quién queda radicada. Para analizar lo anterior es preciso referirnos a cuál es el órgano decisorio fundamental de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca: el Consejo Regional. Dentro de este órgano, las decisiones se toman de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 22. SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES DENTRO DEL CONSEJO REGIONAL. El Consejo Regional tomará sus decisiones de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En las decisiones del Consejo Regional se promoverá el consenso, tal como lo establece el artículo 325 de la Constitución.
2. Según lo contemplado en el artículo 325 de la Constitución Política, **para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los aportes, gastos y las inversiones de la Región Metropolitana se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.**
3. El cuórum deliberatorio se constituye con una cuarta parte de los miembros del Consejo Regional y el cuórum decisorio con las tres cuartas partes de los miembros del Consejo Regional. El delegado del Gobierno nacional no se contabilizará para la determinación del cuórum.
4. Las decisiones referentes a cada área temática se tomarán por los municipios que integren su respectivo ámbito geográfico.

PARÁGRAFO 1o. De no existir consenso en la primera votación, se procederá de la siguiente manera:

1. Se utilizará la moción de insistencia hasta por tres veces.
2. Se conformará una subcomisión que presentará un informe al Consejo Regional para la insistencia.
3. Se tomará la decisión por mayoría absoluta, **y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.**

PARÁGRAFO 2o. Cuando una decisión afecte directamente a uno o varios municipios o al Distrito Capital, el Consejo Regional establecerá, en el acuerdo que adopta la decisión, las medidas que compensen y mitiguen los impactos generados, las cuales serán concertadas con el respectivo municipio previo a la aprobación de la decisión.

PARÁGRAFO 3o. El Consejo Regional definirá en su estatuto el procedimiento para la aplicación de lo establecido en el presente artículo.» (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Por lo tanto, para la toma de decisiones hay dos actores que tienen la facultad de veto, puesto que para su aprobación se requiere, por ministerio de la ley, su aceptación o voto favorable: la alcaldía de Bogotá y la gobernación de Cundinamarca. El asunto es en particular problemático, en cuanto a su compatibilidad con la Constitución, en lo referente al segundo actor: el gobernador de Cundinamarca.

La reconversión constitucional consiste en que, en la organización político-administrativa definida por la Constitución, no se le asigna a ningún departamento, ni mucho menos a su gobernador semejante poder de decisión, lo cual es aún más preocupante en el entendido en que, como se argumentó en el aparte anterior, ese poder invade órbitas competenciales de los municipios y el distrito capital.

Tal como lo establece la norma superior:

«ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.» (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Esa función de coordinación fue explicada por la Corte Constitucional en la ya citada sentencia C-138 de 2020, en la que queda evidenciado que:

«En vigencia de la Constitución de 1886, los departamentos constituían la instancia administrativa principal de la organización del territorio, mientras que los municipios se encontraban en un segundo plano; la centralización administrativa se instrumentalizaba a través de los gobernadores, agentes del Presidente en los territorios, inicialmente de su libre nombramiento y remoción y, después, nombrados libremente para un período de cuatro años, pero discrecionalmente removibles por decisión presidencial. Los departamentos eran instituciones administrativas jerárquicamente subordinadas al ejecutivo nacional, desconcentradas en los territorios con el fin de transmitir la función gubernamental y administrativa. A su turno, los gobernadores eran nominadores de los alcaldes, funcionarios de libre nombramiento y remoción. Los gobernadores ejercían poderes de control jerárquico que les permitían revocar las decisiones de los alcaldes y de las municipalidades.

Así, a pesar de que en el sistema constitucional vigente los municipios se convirtieron en la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, las grandes líneas de la Constituyente respecto del rol de los departamentos se materializaron esencialmente en el artículo 298 de la Constitución de 1991, según el cual: “*Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. // Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes // La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga*”. De esta manera, **la subordinación jerárquica y el control de tutela de los departamentos, respecto de los municipios, fueron reemplazados por un esquema en el que el departamento no dirige, no controla y no suplanta la acción municipal sino que, respeta su autonomía**; la

complementa, la coordina y se convierte en puente de intermediación entre los municipios y el nivel central.

[...]

La función de coordinación que constitucionalmente se atribuyó a los departamentos parte de considerar, (i) la inescindible relación de interdependencia entre el departamento y los municipios que lo conforman, con intereses y funciones concurrentes; (ii) la especial posición de estos respecto de los municipios que lo conforman la que, **aunque de ninguna manera les otorga la calidad de superior jerárquico**, sí ubica a los departamentos en un lugar privilegiado respecto del conjunto de los municipios de su territorio y (iii) el necesario establecimiento de relaciones entre los distintos municipios de su territorio o de departamentos colindantes, derivadas de intereses en común o que sobrepasan el interés de un solo municipio.

De esta manera, la coordinación que el departamento debe ejercer respecto de los municipios consiste en buscar articular la acción departamental, con la acción municipal e intermunicipal, **sin desconocer la autonomía municipal para la gestión de sus propios intereses**.

[...]

A pesar de reconocer que la finalidad de la norma era poner en práctica la función constitucional del departamento en materia de coordinación, este tribunal encontró que el medio escogido para la coordinación era inconstitucional y correspondía a una forma de control de tutela del departamento, respecto de los municipios. **Para la Corte, incluso tratándose de recursos exógenos de los municipios, el Legislador no podía instaurar un control de este tipo que desconoce la esencia de la autonomía municipal para gestionar sus propios intereses. Igualmente, este tribunal declaró la inconstitucionalidad de una norma que sometía la decisión de los concejos municipales de condonar deudas, a su aprobación por parte de la asamblea departamental, al tratarse de un instrumento vulnerador de la autonomía relativa de los municipios.**» (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Así, tal como lo reseña el mismo tribunal constitucional, un modelo en el que el departamento -o su gobernador- tenga un control de tutela y una superioridad jerárquica sobre los municipios, como en el caso del poder de veto que se le asigna en la Ley 2199 de 2022, no solo sería una infracción al sistema de competencias establecido por el constituyente de 1991, sino que sería, incluso, un retroceso al modelo de organización político-administrativa de la Constitución de 1886.

(ii) Se altera la repartición de competencias que se había desarrollado en la ley orgánica de ordenamiento territorial

Más aún, la carta magna ya había definido cuál era el instrumento normativo que asignaría las competencias a cada una de las entidades territoriales al establecer, en el artículo 288 que esta distribución estaría contenida en la LOOT, a saber, en la Ley 1454 de 2011. Es decir, hay una reserva legal establecida en la Constitución para esta asignación de competencias y

no puede otra ley que no sea la LOOT, así sea otra ley orgánica, alterarlas, so pena de quebrar el mandato constitucional ya referido.

De esta manera, si la Constitución dice que las competencias de las entidades territoriales están contenidas en la LOOT, esta remisión legal goza de una protección de rango constitucional, por lo tanto, alterar o ir en contravía de la distribución de competencias de la Ley 1454 de 2011 es atentar contra la misma Constitución.

En la LOOT, además de establecerse en el párrafo del artículo 28 una cláusula residual de competencias a favor de los municipios, lo que ratifica su carácter de entidad fundamental en nuestra división político-administrativa, se establecen también las competencias de cada nivel territorial en el artículo 29, de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) 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.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

PARÁGRAFO 2o. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.»

Tal como lo anotamos, las facultades establecidas en los literales a) y e) del numeral 2, no pueden ser entendidas como la posibilidad de definir, ni directa ni indirectamente, los usos del suelo, lo cual sería inconstitucional según lo explicado en sentencia C-138 de 2020.

Lo anterior nos lleva a dos reflexiones: en primer lugar, que cuando la Ley 2199 de 2022 asigna funciones al gobernador de Cundinamarca que ya habían sido vetadas por el tribunal constitucional al explicar cuál era la interpretación de la norma que se ajustaba a la carta magna, se está infringiendo el orden constitucional establecido, en particular, la división político-administrativa del Estado colombiano; y en segundo lugar, que son esas competencias, las establecidas en la Ley 1454 de 2011, y no otras, las asignadas a los entes territoriales, esto como efecto de lo regulado en el artículo 288 superior, y cuando la Ley 2199 de 2022, modifica, altera o añade facultades, en específico para el gobernador de Cundinamarca, está quebrantando la precitada norma.

De esta manera, alterar la asignación de competencias establecida en la LOOT, tal como se hace en la demandada Ley 2199 de 2022, resulta inconstitucional.

En conclusión, por las razones expuestas, considero que las normas demandadas en esta acción pública de inconstitucionalidad deben ser declaradas inexecutable y, por lo tanto, extraídas de nuestro ordenamiento jurídico.

IV. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta corte es competente para conocer de esta acción pública en virtud de lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución Política de 1991, que literalmente estableció:

«ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.** [...]»
(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

V. PRETENSIONES

Por las razones contenidas en este escrito, solicito respetuosamente a la H. Corte Constitucional que se declare la INEXEQUIBILIDAD de los artículos 14, 16 y 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”, publicada en el Diario Oficial No. 51.942 del 8 de febrero de 2022.

VI. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la dirección de correo electrónico hlsanchez@concejobogota.gov.co

De la manera más atenta,


HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO
C.C. No. 1019031594