

D-14996

M.P. Diana Fajardo Rivera

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2199 DE 2022-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-015 de 2023

La Corte Constitucional concluye que la materia de discusión sobre la que recae la demanda que se resuelve a través de esta providencia ya fue objeto de pronunciamiento y, en consecuencia, dado que los reparos aquí expuestos ya fueron analizados ampliamente en la Sentencia C-015 de 2023, lo procedente es estarse a lo resuelto en dicha providencia.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL RELATIVA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Finalidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-191 de 2023

Referencia: Expediente D-14996

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 16 y 22 (parciales) de la Ley 2199 de 2022, “[p]or 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”.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y

cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 14, 16 y 22 (parciales) de la Ley 2199 de 2022. En síntesis, consideró que (i) los artículos 14 (parcial) y 16 (parcial) vulneran el principio de autonomía territorial; (ii) el artículo 22 (parcial) quebranta el artículo 1º de la Constitución; y (iii) el artículo 7 (parcial) quebranta los principios constitucionales de democracia participativa y soberanía popular previstos en los artículos 1º, 2º, 3º, 40, 95 y 319 de la Constitución.

2. En providencia del 1º de noviembre de 2022, la Magistrada ponente concluyó que la demanda no satisfacía los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, específicamente las exigencias de claridad, especificidad y suficiencia, razón por la cual se dispuso su inadmisión.

3. Dentro del término conferido, el demandante presentó escrito de corrección. Por lo anterior, mediante Auto del 25 de noviembre de 2022, la Magistrada ponente admitió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 16 (parciales) y 22 (parcial) de la Ley 2199 de 2022, y la rechazó respecto del cargo presentado contra el artículo 7 de la Ley 2199 de 2022.

4. En dicha providencia, en atención a la admisión parcial sobre los artículos 14, 16 y 22 (parciales), dispuso (i) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a la Nación – ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público, y de Vivienda, Ciudad y Territorio; y al Departamento Nacional de Planeación; (ii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación; (iii) fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de recibir conceptos sobre la demanda de la referencia por parte de todos y todas las interesadas; (iv) invitar al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a la Federación Colombiana de Municipios; a la

Federación Nacional de Departamentos; al Departamento de Cundinamarca; a Bogotá – Distrito Capital; a los municipios de Cáqueza, Chocontá, Facatativá, Fusagasugá, Gachetá, Girardot, Guaduas, La Mesa, Medina, Pacho, San Juan de Rioseco, Soacha, Ubaté, Villeta y Zipaquirá; al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo -CIDER- de la Universidad de los Andes, a la Escuela Superior de Administración Pública y a las universidades de Cundinamarca, Externado de Colombia, de La Sabana, del Rosario, Javeriana, Libre y Nacional de Colombia.

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

## II. Normas demandadas

6. A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, destacando los enunciados cuestionados:

“LEY 2199 DE 2022

(febrero 8)

“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”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

## CAPÍTULO IV

### PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO REGIONAL

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 Inversiones e incluirá los programas de ejecución.

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 1. 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 2. 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.

## CAPÍTULO V

### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

(...)

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 1. 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 2. 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 3. El Consejo Regional definirá en su estatuto el procedimiento para la aplicación de lo establecido en el presente Artículo.”

7. El demandante cuestionó los artículos 14, 16 y 22 (parciales) de la Ley 2199 de 2022 y, en consecuencia, solicitó su inexecutable. En concreto, consideró que (i) los artículos 14 (parcial) y 16 (parcial) vulneran el principio de autonomía territorial porque, en clara oposición a lo dispuesto en los artículos 1º, 287, 311, 313 y 325 de la Constitución, establecen que el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana ostenta jerarquía superior respecto de los actos de los concejos municipales y del Distrito Capital sobre ordenamiento territorial y reglamentación de los usos del suelo, y (ii) el artículo 22 quebranta el artículo 1º de la Constitución en razón a que confiere un poder de veto generalizado a la Alcaldía de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca, pese a que la configuración prevista en el artículo 325 superior así no lo establece.

Primer cargo. “Vulneración del principio de autonomía territorial; pérdida de competencias de los concejos municipales y el concejo distrital en cuanto a lo correspondiente con uso de suelos.” – Violación de los artículos 1º, 287, 311, 313 y 325 superiores

8. El accionante sostuvo que la reglamentación de los usos del suelo y las reglas para controlar, preservar y defender el patrimonio ecológico de los municipios corresponde, de conformidad con lo establecido en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, a los concejos municipales y distritales. Agregó que, en atención a las reglas constitucionales de creación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca previstas en el artículo 325 superior, solo el marco normativo sobre la planificación del desarrollo y la prestación de los servicios a su cargo tiene estatus superior respecto de la regulación que corresponde a los municipios y al Distrito. Pese a la existencia clara de estos postulados, continuó, los artículos 14 y 16 de la Ley parcialmente demandada indican que el ordenamiento territorial debe sujetarse al Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región:

“En consecuencia, lo que no es constitucional es que la ley (i) asigne competencias a la RMBC que no fueron habilitadas constitucionalmente, en particular, las competencias sobre ordenamiento territorial y reglamentación de usos del suelo y (ii) que se pretenda aplicar a estas decisiones de la RMBC, decisiones sobre las que no tenía competencia, la superior jerarquía que menciona el artículo 325 superior.”

9. En concepto del accionante, por virtud del artículo 325 de la Constitución, aquello que deben ajustar los municipios y el Distrito respecto de la Región Metropolitana son los planes de desarrollo, pero no los planes de ordenamiento territorial, pues estos últimos materializan la autonomía territorial, guiada por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En este sentido, lo que disponen los artículos 14 y 16 como una obligación o deber es contrario a la Constitución. En particular, respecto al artículo 1º superior, indicó que la autonomía territorial se concreta, entre otros, en el principio de subsidiariedad, por lo cual, la reglamentación del uso del suelo de cada ente territorial es atribución del respectivo concejo; anular esta atribución constituiría un vaciamiento inaceptable.

10. Al corregir la demanda, adicionalmente, sostuvo que en la regulación de los artículos 14 y 16 (parcialmente demandados) se concreta un poder de veto. Lo anterior porque, aunque la instancia de gobierno de la Región Metropolitana está integrada por los alcaldes, la

regulación del ordenamiento territorial y uso del suelo es competencia de los concejos distritales, “[e]n eso consiste el vaciamiento de competencias en materia de ordenamiento territorial, que constitucionalmente son del Concejo de Bogotá y que pretende trasladarse en parte al Consejo Regional en donde se concreta con la Alcaldía Mayor de Bogotá, no con el concejo que es quien tiene la competencia y (v) [p]recisamente ese poder general de veto, tanto en cabeza de Bogotá como en cabeza de la Gobernación de Cundinamarca es inconstitucional, porque en la previsión constitucional no era un poder general sino excepcional.”

Segundo cargo. “El artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 se encuentra en contravía al principio de autonomía territorial establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.”

11. En cuanto al segundo cargo, dirigido al artículo 22 (parcial) por desconocer el principio de autonomía territorial, indicó que (i) el artículo 325 de la Constitución introdujo de manera excepcional la necesidad de contar con el voto favorable de la Alcaldía de Bogotá y de la Gobernación de Cundinamarca en dos tipos de asuntos: el nombramiento y retiro del director y los gastos e inversiones de la Región; pese a lo anterior, (ii) el artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 convierte la excepción en regla general, concediendo un poder de veto a quienes representan los dos entes territoriales mencionados:

“De esta manera, el poder de veto radicado en la Alcaldía de Bogotá y en la Gobernación de Cundinamarca, en el diseño constitucional, se suponía que era (sic) una excepción únicamente para estos dos asuntos. Sin embargo de contradictorio (sic) a lo establecido en este mandato constitucional el artículo 22 de la Ley 2199 de 2022, y específicamente, el numeral 3° de su párrafo 1°, hace de esta excepción la regla general siempre que no haya consenso, es decir, se puede usar ese poder de veto para todas las materias, y no para las específicas que permitía la Constitución, lo cual incluye materias que no eran de competencia de la Región Metropolitana como la reglamentación de los usos del suelo, inconstitucionalidad que se acentúa al otorgarle a la Gobernación de Cundinamarca esa posibilidad, pues en el diseño constitucional actual la Gobernación no tiene esa competencia, ni siquiera en el artículo 325, que le da competencia (como integrante del Consejo Regional de la Región Metropolitana) en materia de planificación del desarrollo no del ordenamiento territorial.”

12. Como soporte a este cargo, el accionante precisó que las gobernaciones no tienen competencias referidas tampoco al ordenamiento territorial, por lo cual, la posibilidad de veto que se está concediendo le permitiría al Departamento de Cundinamarca asumir atribuciones que corresponden a los municipios. Tal como lo establece el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, los departamentos brindan orientación y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, “mas no la toma de decisiones, como se lo pretende el artículo 22 de la Ley 2199 de 2022, en donde se le permite a la gobernación de Cundinamarca como integrante del Consejo Regional, y adicionalmente, se le permite ejercer el “rasgo” de veto un derecho al veto, sobre estas y otras [materias] que van más allá del nombramiento y retiro del director y los gastos e inversiones de la Región Metropolitana, es aquí donde radica la inconstitucionalidad (...).”

#### IV. Síntesis de las intervenciones

13. En el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones: (i) de entidades estatales, en concreto del Departamento Nacional de Planeación, del Distrito Capital, de la Gobernación de Cundinamarca y de la Nación – Ministerio del Interior; y (ii) de instituciones no estatales, en cabeza de la Federación Nacional de Departamentos y de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

##### Intervenciones en favor de la exequibilidad

14. El Departamento Nacional de Planeación, a través del Coordinador del Grupo de Asuntos Judiciales, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda y declarar la exequibilidad de las disposiciones cuestionadas. Sobre el primer cargo, indicó que con los artículos 14 y 16 parcialmente demandados, no se reconocen competencias que no hayan sido contempladas por el Constituyente; así, aunque el artículo 325 superior no establece un listado de las facultades de la Región Metropolitana, “sí dispone que la Región se creó con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo”, enunciado que está en plena armonía con lo dispuesto los artículos 14 y 16, pues para dar una lectura adecuada a las disposiciones involucradas deben tenerse en cuenta (i) los asuntos objeto de competencia de la región y (ii) el alcance y concepto de los hechos metropolitanos.

“Teniendo en cuenta que, el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación del

desarrollo, y considerando que en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo modificatorio del artículo 325, expresamente se señala que una de las finalidades de la asociación de las entidades territoriales habilitadas para la conformación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca es, entre otras cosas, resolver asuntos comunes prioritarios en materia de ordenamiento territorial, es claro que la expresión “planes y programas de desarrollo sostenible” utilizada en el artículo 325 de la Constitución Política al definir las finalidades de dicho esquema asociativo, incluye la función de ordenamiento territorial, y en consecuencia los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 al regular asuntos relacionados con el ordenamiento territorial desarrollan en forma precisa el mandato contenido en el referido artículo 325 de la Carta.”

15. Además de lo anterior, precisó que la Región tiene a su cargo la prestación de servicios a su cargo, lo que supone necesariamente el ejercicio de la función de ordenamiento territorial, restringida “únicamente... aquellos aspectos que afecten, impacten o beneficien a un número plural de entidades territoriales asociadas a la Región. Por lo demás, cada municipio es autónomo en la regulación de su suelo y la ocupación de su espacio (...).”

16. De otro lado, respecto del artículo 22 cuestionado, el Departamento consideró que no se contraviene la prohibición general de veto prevista en el artículo 325 superior, en razón a que “[l]o que hace el parágrafo 1 del referido artículo 22 es definir una manera de resolver las situaciones en las que hay disenso, atendiendo a criterios demográficos.”

17. Bogotá - Distrito Capital, mediante la Directora de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, advirtió que los cargos propuestos son similares a los admitidos bajo el radicado D-14809, por lo cual procede la acumulación. Dicho lo anterior, el Distrito solicitó declarar la exequibilidad de los enunciados cuestionados. Frente al cargo contra los artículos 14 y 16 (parciales), indicó que (i) el artículo 325 superior no prohíbe a la Región Metropolitana abordar asuntos relacionados con el ordenamiento territorial, por lo cual, el Legislador orgánico tiene potestad de definir el alcance de las competencias de la asociación; y que, (ii) según lo afirmado por la Corte Constitucional, la reglamentación del suelo es un asunto en el que los intereses departamentales y nacionales concurren, por lo cual, sin desconocer la atribución concedida a los municipios, es un tema que debe ser trabajado de manera coordinada. En cuanto al segundo cargo puntualizó que “el legislador estableció mecanismos para que primara la autonomía municipal en aquellos asuntos del ámbito local y

otros tantos antes de llegar como último recurso a la decisión atendiendo mayorías. Por ende, el Distrito Capital estima que la norma acusada permitió desarrollar el artículo 325 de la Constitución Política, esto es, la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial.”

18. La Gobernación de Cundinamarca, a través del Gobernador, solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Para ello, luego de referirse al marco general sobre la conformación de la Región Metropolitana, indicó que los planes y programas de desarrollo sostenible incluyen la planeación sobre el ordenamiento territorial y destacó su relación entre el Plan estratégico y de ordenamiento, para concluir que la superior jerarquía en algunos temas se justifica en la necesidad de “garantizar la efectividad y materialización de los lineamientos que versen sobre la ocupación del territorio, proferidos democráticamente en el seno del Consejo Regional para lo cual, conforme se explicó en el acápite precedente, la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca tiene capacidad de disposición.” Agregó que era importante evidenciar que el Plan estratégico y de ordenamiento no tiene por objeto reglamentar directamente aspectos del ordenamiento territorial, ni de los usos del suelo, sino dar directrices y pautas; aunado al hecho de que, a través de diferentes regulaciones, autoridades diferentes a los concejos prevén lineamientos a tener en cuenta por estas corporaciones al momento de aprobar el Plan de ordenamiento territorial, sin que por ello se afirme que se desconoce la autonomía de los municipios.

19. Respecto al segundo cargo, señaló que lo dispuesto en el numeral 3°, parágrafo 2° (sic, debió decir 1º), del artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 no solo es una materialización del mandato constitucional de buscar el consenso (Art. 325, CP), sino una regla que permite un sano equilibrio institucional al interior de la Región Metropolitana.

20. La Federación Nacional de Departamentos, a través de su representante legal suplente, solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas. A partir de la libertad de configuración que corresponde al Congreso de la República y del principio de autonomía territorial en el marco de un estado unitario, indicó que los artículos 14 y 16 no desconocen los mandatos constitucionales invocados, en atención a que “respetan cada uno de los postulados señalados en la Constitución Política respecto de las competencias asignadas en el ordenamiento jurídico.” Agregó que con el artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 no se quebranta el artículo 1 de la Constitución, en la medida en que el accionante omitió

considerar que el artículo 325 superior promueve el consenso.

21. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, por intermedio de la Directora Ejecutiva, se pronunció en favor de la exequibilidad de las disposiciones cuestionadas. Para justificar su posición, indicó que los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 no quebrantan la autonomía territorial, en tanto la competencia para reglamentar el uso del suelo sigue en cabeza de los concejos municipales, y las disposiciones “superan el test de vaciamiento desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional”. En cuanto a lo primero, advirtió que el artículo 14 parcialmente cuestionado permite que, a través del Plan estratégico y de ordenamiento, se defina un modelo territorial regional, así como criterios y objetivos que promuevan una articulación entre los diferentes niveles territoriales; mientras que el artículo 16 reconoce que la reglamentación de usos del suelo compete a los municipios y al Distrito capital. A su turno, respecto al test mencionado, indicó que (i) los municipios no pierden el control y direccionamiento de la competencia atribuida por la Constitución en materia de reglamentación de los usos del suelo; (ii) el objeto institucional de los concejos no se afecta, pues ellos seguirán expidiendo los planes de ordenamiento territorial; y (iii) la regulación prevista en los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 obedece a razones constitucionales, ligadas a los principio de autonomía y concurrencia.

22. Finalmente, indicó que el artículo 22 de la ley demandada no extiende el derecho al veto, ni le otorga funciones a la Gobernación que no le han asignado por disposición constitucional, simplemente prevé un procedimiento excepcional en caso de que no exista consenso y en relación con una materia en la que los departamentos también tienen intereses y, por tanto, posibilidad de concurrencia.

Intervención en favor de la inhibición y, en subsidio, exequibilidad

23. La Nación – Ministerio del Interior, a través de apoderado, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para resolver la demanda y, en subsidio, declarar la exequibilidad de las disposiciones cuestionadas. Para fundamentar su posición, la Cartera transcribió las disposiciones constitucionales invocadas como parámetro de control por el demandante e indicó que el artículo 325 superior estableció que una ley orgánica desarrollaría sus mandatos. En efecto, continuó, la Ley 2199 de 2022 se refirió a la planificación territorial y previó el Plan estratégico y de ordenamiento, “centrado en las

necesidades de las entidades territoriales asociadas” y compuesto por dos componentes, la planeación socioeconómica y el ordenamiento físico – espacial, por lo cual, sobre este último aspecto, la sujeción que establecen los artículos 14 y 16 de las disposiciones territoriales a las de la Región no tiene por objeto desconocer su autonomía sino articular los diferentes niveles territoriales

24. Aunado a ello, destacó que el artículo 22 tampoco desconocía o lesionaba el principio de autonomía territorial y que constituía el ejercicio del Congreso al regular, a través de una ley orgánica, lo relacionado con la toma de decisiones dentro de la Región. A continuación, hizo referencia al trámite legislativo de la Ley 2199 de 2022 y precisó que en este caso no se satisfacían los requisitos de aptitud de la demanda porque el demandante parte de su particular interpretación sobre los artículos cuestionados; “la particular visión del actor sobre lo que, en su sentir, regula la normatividad acusada, no vicia per se por inconstitucionalidad las reglas demandadas, razón por la cual se solicita a la Corte declararse inhibida para resolver de fondo esta demanda o, en subsidio, declarar exequible las normas demandadas, pues las vulneraciones de los preceptos constitucionales alegada por el actor no dejan de ser meramente hipotética.”

#### V. Concepto de la Procuradora General de la Nación

25. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia que se profiera dentro del radicado D-14809. Indicó que, en dicha oportunidad, solicitó declarar (i) la exequibilidad de los artículos 14 y 16, y (ii) la inexequibilidad de la expresión “y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca”, contenida en el numeral 3º del párrafo 1º de la Ley 2199 de 2022.

26. Sobre el primer cargo, destacó que los artículos 14 y 16 no desconocen la atribución constitucional de competencias en materia territorial, “porque, conforme a una interpretación sistemática de los artículos 288, 298, 313.7, 325 y 334 de la Constitución, es claro que el Congreso de la República se encuentra facultado para disponer que, en el marco institucional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, se aborden “hechos metropolitanos”, como lo es el ordenamiento físico -espacial.” Destacó, además, que la participación en la Región es voluntaria; los planes y programas de desarrollo que competen a la Región

incluyen temas de ordenación territorial y que “en su autonomía territorial, le corresponde a los municipios adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación. Entonces, no se trata de una sustracción de competencias, sino de un deber de coordinación en virtud de los compromisos adquiridos al vincularse al referido esquema de asociación.”

27. Frente al segundo cargo, adujo que la norma acusada desconoce que el Constituyente derivado buscó asegurar que todos los municipios miembros de la Región Metropolitana tuvieran la oportunidad de gestionar sus intereses en igualdad de condiciones, en especial, frente al Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, evitando el veto por parte de estos últimos salvo en lo relacionado con asuntos expresamente determinados.

## VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

### 1. Competencia de la Corte

28. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues se demanda contra una disposición perteneciente a una Ley de la República.

### 2. Cuestiones previas: de la aptitud de la demanda y la configuración de la cosa juzgada constitucional

#### 2.1. Aptitud de la demanda

29. La Nación -Ministerio del Interior valoró en su intervención que la demanda no era apta para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. Al respecto, inicia la Sala Plena por indicar que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia e instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del

Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

30. En esta dirección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir con una serie de requisitos, uno de los cuales consiste en exponer las razones o motivos por los cuales una norma desconoce el ordenamiento superior; exigencia que se traduce en la presentación de por lo menos un cargo con sujeción a los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. La valoración de tal cumplimiento corresponde, prima facie, al magistrado sustanciador, a cargo de quien se encuentra la etapa de admisión de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991; no obstante lo anterior, esta Corporación ha precisado que la Sala Plena, en quien recae la competencia de emitir un fallo, tiene la posibilidad, una vez transcurrida la etapa participativa, de valorar si la demanda es apta o no.

31. Ahora bien, cuando la solicitud de inhibición proviene de quien interviene dentro del proceso de constitucionalidad, como ocurre en este caso, la Sala Plena ha precisado que es necesario que exhiba una carga argumentativa que cuestione la valoración inicial efectuada por el magistrado sustanciador. Pese a esta exigencia, la Sala Plena evidencia que la petición de inhibición efectuada por el Ministerio del Interior es general y se funda, de hecho, en razones de fondo para indicar que la lectura del demandante a las disposiciones cuestionadas no es acertada.

32. Por este motivo, la Sala desestima dicha solicitud y reitera que en este caso el demandante presentó una demanda que, fundada en dos cargos, es comprensible -claridad-; parte de una interpretación plausible de los enunciados demandados -certeza-; da cuenta de las razones de orden constitucional -pertinencia- por las cuales, presuntamente, las disposiciones parcialmente cuestionadas desconocen las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial y, en últimas, su autonomía, y, además, vulneran las reglas previstas en el artículo 325 superior respecto a las competencias de la Región Metropolitana y sus mecanismos de adopción de decisión -especificidad-. Por último, el demandante logró generar una mínima duda de inconstitucional, con lo cual, cumple el

requisito de suficiencia.

33. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso delimitar el objeto de discusión respecto del artículo 22 de la Ley 2199 de 2022. En efecto, el cargo segundo del accionante se dirige contra dos enunciados: “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” (numeral 2º) y “[s]e 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.” (numeral 3º del párrafo 1 -parcial-). No obstante, el primero de los apartados referidos no solo obedece a una reiteración de lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución, sino que contra esa regla el accionante no formula ningún reparo; de hecho, se apoya en ella para indicar que el constituyente previó como excepción la necesidad de que para dos tipos de decisiones se cuente con el voto favorable del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca, por lo cual, la exigencia de aceptación de dichas autoridades no era constitucional en escenarios diferentes.

34. Por lo anterior, al no existir un reparo de inconstitucionalidad contra el primer apartado (numeral 2º del artículo 22), la Sala solo tendrá en cuenta como enunciado demandado el perteneciente al numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22. En esta dirección, al no existir siquiera un cargo de inconstitucionalidad contra el primer apartado del numeral 2º mencionado, el cual, se insiste, reproduce un texto superior, no se considera necesario realizar un estudio sobre la satisfacción de los requisitos argumentativos para superar un examen de aptitud. Con todo, si se analiza el único cargo formulado contra el artículo 22 (parcial), habría que concluirse que, en relación con el numeral 2º del mismo, no se cumpliría el requisito de especificidad, en tanto al reproducir un contenido constitucional no se presenta en la demanda ejercicio alguno de contrastación que dé cuenta de una presunta violación de este enunciado legal a un mandato superior.

## 2.2. Parámetros de análisis para la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

35. En la Sentencia C-233 de 2021 se reiteraron las categorías que la jurisprudencia constitucional ha decantado sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional, a partir del artículo 243 de la Constitución Política que dispone: “Los fallos que la Corte dicte en

ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”; aunado a lo anterior, concordante con lo establecido en el artículo 46 del Decreto 2067 de 1991, señala que: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

36. La Sala precisó que la cosa juzgada constitucional se fundamenta en, y propicia la eficacia de, diversos valores constitucionales: (i) protege la seguridad jurídica, al dar estabilidad y certidumbre a las reglas sobre las que las autoridades y los ciudadanos adelantan sus actuaciones; (ii) salvaguarda el principio de buena fe, asegurando consistencia en las decisiones de la Corte; (iii) garantiza la autonomía judicial, pues evita que un asunto decidido judicialmente pueda ser examinado por otra autoridad; y (iv) maximiza la fuerza normativa de la Constitución.

37. De modo que las sentencias que declaran inexecutable una norma son definitivas, pues estas conllevan su exclusión del ordenamiento jurídico. Por su parte, aquellas que concluyen con la declaratoria de conformidad de la ley con la Constitución (de executibilidad simple o de executibilidad condicionada) abren una serie de posibilidades diversas, debido al alcance del control realizado por la Corte, así como a los efectos que esta atribuye a sus providencias. En ese contexto, ha surgido una clasificación relevante acerca de la naturaleza de la cosa juzgada en los distintos pronunciamientos de la Corte.

38. Destacó que para comprender adecuadamente la construcción jurisprudencial entorno a la cosa juzgada constitucional es importante tener en cuenta tres aspectos. El objeto analizado por la Corporación (la disposición o norma demandada); el problema jurídico efectivamente construido a partir de los cargos propuestos por el demandante; y la relación entre la motivación y la decisión de la sentencia. Las relaciones que surgen entre estos aspectos han dado lugar a un conjunto de fenómenos que expresan diversos alcances de la cosa juzgada: lo que la Corte ha denominado una tipología de la cosa juzgada, y que puede resumirse en el siguiente cuadro:

Aspecto relevante para

tener en cuenta

Tipología de la cosa juzgada

El objeto: la norma o la disposición demandada

Formal o material

El problema jurídico

Relativa (explícita o implícita) o absoluta

39. Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado que, en ocasiones, es posible advertir en principio la existencia de una decisión previa sobre una norma en particular, pero que, una vez analizado el asunto, es claro que “en la parte motiva se hace referencia a otra, o no se incorpora argumentación alguna”, situación que, en realidad, no materializa un evento de cosa juzgada, pues es apenas aparente. Por lo anterior, es viable que este Tribunal se pronuncie sobre la materia, dado que no la ha juzgado con anterioridad. Para este análisis, como se precisó en la Sentencia C-233 de 2021, es necesario examinar la relación entre la motivación y la decisión adoptada.

40. Con base en las tipologías desarrolladas sobre cosa juzgada constitucional y el evento mencionado en el fundamento anterior sobre cosa juzgada aparente, procede la Sala a examinar si frente a los artículos 14, 16 y 22 de la Ley 2199 de 2022 operó la figura de la cosa juzgada constitucional; para ello se abordará, en un primer momento, el alcance del pronunciamiento efectuado en la Sentencia C-015 de 2023 y, a continuación, se justificará por qué en este caso se presenta cosa juzgada formal y relativa.

#### 2.2.1. Sentencia C-015 de 2023

41. Mediante la Sentencia C-015 de 2023, la Corte Constitucional resolvió una demanda ciudadana de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 16 y 22 (parcial ) de la Ley orgánica 2199 de 2022. A continuación, la Sala Plena se referirá a los cargos, problemas jurídicos y decisión adoptada en dicha providencia.

Respecto de los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022

42. Cargos. Los artículos 14 y 16 -integralmente- lesionan los artículos 313, numeral 7º, y

325 de la Constitución. En concepto de la accionante, pese a que el artículo 325 superior no otorgó competencia a la Región Metropolitana para regular el ordenamiento territorial y, por lo tanto, reglamentar los usos del suelo, las disposiciones cuestionadas sí lo hacen, desconociendo que esta atribución es concedida por la Constitución a los municipios. Al ordenarse, en una ley orgánica, que los municipios que decidan integrar la Región deban adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial al Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana, se vacían las competencias de los concejos municipales de los entes territoriales involucrados. De conformidad con la síntesis efectuada en la providencia mencionada, para la demandante, además:

“... la norma acusada asigna competencias a la gobernación de Cundinamarca que no fueron fijadas por la Constitución. La accionante señala que a pesar de que el artículo 325 incluyó a la gobernación de Cundinamarca en el sistema decisorio de la RMBC, el precepto superior no previó que las decisiones de la RMBC trataran sobre asuntos relativos al ordenamiento territorial. En esta medida, al asignarle competencias a la RMBC sobre la ordenación del territorio y al estar la gobernación involucrada en la toma de decisiones de la figura asociativa, se le atribuyen competencias a la entidad departamento que no fueron asignadas en el artículo 325 de la Carta Política. Dicha atribución, en concepto de la accionante, vulnera la competencia exclusiva de los municipios en materia de ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos de suelo de conformidad con el artículo 313 (numeral 7º) de la Constitución.”

43. Problemas jurídicos. La Sala Plena consideró que el debate se circunscribía a resolver dos problemas jurídicos:

¿Los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley orgánica 2199 de 2022 desconocieron el alcance y los objetivos de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca fijado en el artículo 325 de la Constitución al haber facultado a la RMBC regular asuntos en materia de ordenamiento territorial, específicamente la facultad de expedir el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico – espacial, y los lineamientos en materia de ocupación del territorio?

¿Los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley orgánica 2199 de 2022 vulneraron el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución respecto de las competencias atribuidas a los

concejos en materia de ordenamiento territorial, incluyendo la facultad de reglamentar los usos del suelo, al haber establecido (a) que el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional de la figura asociativa guardan superioridad jerárquica en la jurisdicción de la RMBC; y (b) el deber en cabeza de los municipios asociados de adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el plan y lineamientos en referencia?

44. Al respecto, debe precisarse que, aunque la demanda se dirigió contra la integridad de los artículos 14 y 16, al efectuarse el análisis de aptitud de la demanda la Corte consideró que, materialmente, la acusación solo recaía frente a los contenidos normativos previstos en el inciso 3º del artículo 14 y en el numeral 7º del artículo 16.

45. Análisis y decisión. La Sala Plena se refirió el alcance y finalidad de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca de un lado, y reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial la reglamentación de los usos del suelo, del otro. En cuando a lo primero, a partir de lo dispuesto en el artículo 325 superior, la Sala Plena indicó que la Región Metropolitana constituye un esquema de asociatividad regional de régimen especial; a la que subyace la necesidad de (i) mejorar los procesos de planificación territorial, optimizando la gestión de suelos, (ii) enriquecer la implementación de políticas públicas sobre ordenamiento territorial y (iii) superar los problemas causados en la Región por la falta de integración. Aunado a ello, entre otros aspectos, precisó que este esquema de asociatividad, diferenciable de otros existentes en la Constitución, refleja la necesidad de armonizar los principios de organización unitaria del Estado y autonomía de sus entes territoriales, al amparo de lo subsidiariedad, concurrencia y coordinación, propendiendo por una integración que beneficie la adecuada planeación y desarrollo sostenible a nivel regional.

46. A su turno, al referirse al segundo asunto -esto es, el ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos del suelo-, la Sala Plena reafirmó que (i) la idea de ordenamiento territorial involucra dos aristas, de un lado, aquella referida a la división político – administrativa, cuya regulación corresponde al Legislador a través de la Ley orgánica respectiva y, de otro lado, la que se liga a la ordenación física del territorio, que exige la acción urbanística de las entidades territoriales y comprende el ordenamiento del territorio y

la ordenación del suelo; tras lo cual, precisó que la demanda invocaba la presunta violación de competencias sobre esta segunda arista, en la cual se enfocó. A partir de lo anterior, (ii) indicó que a nivel territorial existen dos instrumentos de planeación: (ii.1) el plan de desarrollo y (ii.2) el plan de ordenamiento territorial -con componentes físicos, urbanos y rurales-, y que, dentro de este último, se regulan los usos del suelo.

47. Dicho lo anterior, la Sentencia precisó que (iii) la reglamentación de los usos del suelo, componente de la acción urbanística de los entes territoriales, corresponde a los concejos municipales -y de distritos-, según lo dispuesto en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución, en aplicación del principio de subsidiariedad; pero señaló que esta competencia, de especial protección constitucional, no es absoluta, dado que se encuentra sometida a la Constitución y a la Ley, y que sobre la materia respecto de la que recae concurren intereses de otros niveles territoriales que deben ser armonizados -en beneficio del interés general-:

“62. Así, esta corporación ha sostenido[67] que lo que el Constituyente les otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos dentro de su territorio. Así, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la Constitución y las leyes, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de aquella y estas. Si el Constituyente hubiese querido radicar en cabeza de los municipios y distritos y sus corporaciones públicas la facultad de regulación integral de los usos del suelo, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 y en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución.[68]”

48. Con fundamento en el análisis efectuado sobre las dos materias centrales de discusión, la Corte Constitucional en la providencia que se viene reseñando, afirmó que los artículos 14 y 16 (parcialmente cuestionados) no quebrantaban los artículos 313, numeral 7, y 325 de la Constitución, por las razones que, a continuación, se sintetizan.

49. Respecto a la adecuación de los artículos parcialmente cuestionados al artículo 325 superior: (i) es claro que los enunciados demandados hacen referencia al ordenamiento territorial, como instrumento de planeación del desarrollo de la Región y, en esta última condición, está relacionado con la planificación del desarrollo; por lo cual, no es cierto -como

interpreta la demandante- que esta última expresión solo denote los planes de desarrollo territoriales. (ii) La regulación del ordenamiento territorial no se circunscribe a la reglamentación de los usos del suelo y, como instrumento de planificación, trasciende a otros niveles territoriales, “la ordenación del territorio incluye una competencia concurrente en cabeza de los niveles central, regional, departamental y local a efectos de promover procesos de desarrollo articulados sobre asuntos supramunicipales que generen impacto a nivel regional. En estos términos, (iii) el artículo 325 superior, literalmente, previó como competencia de la Región “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible” y dentro del desarrollo sostenible -porque el Constituyente no distinguió- debe incluirse la ordenación del territorio. Aunado a lo anterior, el artículo constitucional condiciona la asociación a la Región Metropolitana a la existencia de dinámicas territoriales compartidas, por lo cual, por efecto útil de las normas, es claro que para el Constituyente era clara la competencia de la Región en materia de ordenamiento territorial,

“71. Conclusión. En definitiva, la Corte considera que no le asiste razón a la accionante al sostener que el artículo 325 de la Constitución excluye el desarrollo en materia de ordenamiento territorial de los objetivos y ámbito de competencias de la RMBC. Tanto el tenor literal de la disposición constitucional como la finalidad del constituyente derivado evidencian que un punto central que se busca atender con la nueva figura de la RMBC es la ordenación del territorio para garantizar a nivel regional un desarrollo sostenible. Por lo tanto, que el PEORM incluya un componente de ordenamiento físico-espacial y que la RMBC expida lineamientos sobre el ordenamiento territorial, en los términos del artículo 14 de la norma acusada, no desconoce los parámetros fijados por la propia Constitución sobre los objetivos y el ámbito de competencia de la RMBC.”

50. En relación a la adecuación de los artículos parcialmente cuestionados al artículo 313.7 superior: (i) estas disposiciones prevén superioridad jerárquica de los lineamientos de ordenamiento territorial estipulados por la Región respecto de los municipios y distrito, no obstante, reitera que el ordenamiento territorial no se limita a la expedición del plan respectivo y, además, excede la reglamentación de los usos del suelo, involucrando asuntos que trascienden al escenario local. (ii) La competencia prevista en el artículo 313, numeral 7, superior tampoco es absoluta, sino que se limita a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley,

“81. De las disposiciones del artículo 14 (inciso 3º) y del numeral 7º del artículo 16 de

la norma demandada se desprende que se limitan a establecer regulación, determinantes, directivas y lineamientos en materia de ordenamiento territorial vinculantes y que, por lo tanto, deben ser acatados por las entidades territoriales que se asocien voluntariamente a la RMBC. En los términos de la jurisprudencia constitucional[76], dichas disposiciones no solo resultan admisibles sino robustecen el hecho de que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional[77], existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración.”

51. En este contexto, la Sala Plena enfatiza en que la competencia de reglamentar los usos del suelo se mantiene intacta si se tiene en cuenta que, de un lado, son los mismos entes territoriales -con intervención de las corporaciones político administrativas- los que deciden asociarse; en todas sus decisiones hay diferentes instancias de representación local que participan y que corresponde a los municipios la armonización de los planes de ordenamiento territorial a las directrices y objetivos de la Región Metropolitana,

86. Conclusión. Las disposiciones atacadas no implican un vaciamiento de las competencias asignadas a los municipios y sus corporaciones públicas. Lo anterior, en la medida que (i) en virtud de las disposiciones acusadas, el Consejo Regional de la RMBC simplemente establece un marco normativo dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son éstas las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC; y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones del Consejo Regional de la RMBC, por lo que no se subordina ni se somete jerárquicamente a los municipios en materia de competencias de la RMCB; tampoco constituyen instrumentos de tutela administrativa, al tratarse, en realidad, de mecanismos de coordinación administrativa que reconocen autonomía a los municipios para la adopción de lineamientos y para llegar a acuerdos con otras entidades territoriales para la implementación de las estrategias regionales para el ordenamiento territorial, entre otras materias.

Respecto del artículo 22 de la Ley 2199 de 2022

52. Cargo. El artículo demandado quebranta lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución, pues desconoce la prohibición general del poder de veto. En esta dirección,

indicó que la disposición superior establece claramente que solo respecto de dos materias -el nombramiento y retiro del director del Consejo Regional y las decisiones sobre gastos e inversiones- es necesario contar con la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Gobernación de Cundinamarca, mientras que el artículo 22 cuestionado invierte la regla, al indicar que tal aceptación se exige sobre cualquier materia respecto de la que no haya consenso. Según la síntesis que hizo la Corte Constitucional en la providencia en comento, la accionante agregó que:

“... la problemática se agrava en la medida en que se le otorgan facultades a la gobernación de Cundinamarca sobre la reglamentación de usos del suelo por vía de la extensión del derecho de veto dadas las competencias y funciones de la RMBC establecidas en los artículos 14 y 16 de la norma acusada. En este sentido, trae a colación el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 a efectos de señalar que los departamentos no tienen competencia para tomar decisiones en materia de ordenamiento territorial.”

53. Problema jurídico. La Sala Plena, a partir del cargo presentado, formuló el problema jurídico por resolver en los siguientes términos:

¿El numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 vulneró la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 de la Constitución, al crear un mecanismo para la toma de decisiones del Consejo Regional de la RMBC en los casos en que no exista consenso que exige el voto favorable de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía Mayor de Bogotá D.C.?

54. Tal como ocurrió con los artículos 14 y 16, al analizar la aptitud de la demanda la Corporación precisó que, siguiendo la razón del reparo, se delimitaría el enunciado objeto de cuestionamiento del artículo 22 al numeral 3º del párrafo 1.

55. Análisis y decisión. A partir de lo dispuesto en el artículo 325 superior, como el mandato de que para la entrada en funcionamiento se requiere la afirmación del Distrito y del Departamento, y de las razones que motivaron la creación de este esquema de asociatividad territorial, la Sala Plena argumenta que (i) es evidente la centralidad del Distrito Capital y del Departamento en la Región Metropolitana, (ii) este papel constituye un mecanismo para generar consensos entre los diferentes entes territoriales que decidan asociarse, equilibrando las asimetrías de poder entre Bogotá, DC y los municipios del Departamento, “[p]or lo

anterior, es claro para este tribunal que lejos de constituirse como un poder de veto y como una excepción a la prohibición del derecho al veto, la votación mancomunada entre las entidades territoriales centrales de la RMBC constituye un mecanismo que facilita el consenso.” Al respecto, concluyó la Sala Plena que no se evidenciaba un desconocimiento de las reglas constitucionales sobre la adopción de las decisiones:

“98. Conclusión. El procedimiento de toma de decisiones previsto en el numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 simplemente optó por utilizar el mismo mecanismo de consenso que la Constitución fijó en razón a la centralidad de las entidades territoriales en referencia para la existencia, funcionamiento y equilibrio de la RMBC y la consecuente importancia de que dichas entidades territoriales llegasen a consensos sobre asuntos sensibles para la región. Lo anterior, dado que el aval de Bogotá D.C. y Cundinamarca es una expresión del objeto mismo de la RMBC. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación fijado por el Legislador no desconoce la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del párrafo transitorio 2º del artículo 325.”

2.2.1. En el presente caso se verifica la existencia de cosa juzgada constitucional: formal y relativa

56. La Sentencia C-015 de 2023 está amparada por el efecto de la cosa juzgada relativa. De conformidad con lo expuesto, es claro que la decisión previa de exequibilidad adoptada por la Sala Plena está cobijada por el efecto relativo de la cosa juzgada constitucional, en razón a que la decisión se fundó en la confrontación de algunos enunciados de los artículos 14, 16 y 22 de la Ley 2199 de 2022 frente a algunas disposiciones constitucionales; esto es, la Corte no ha realizado un examen integral de los artículos cuestionados respecto de todo el ordenamiento superior. Por este motivo, y dada la decisión adoptada, es preciso comparar si los enunciados y cargos invocados en la demanda objeto de decisión se subsumen en aquellos que ocuparon la atención de la Corte en la decisión previa.

57. Los enunciados demandados en esta oportunidad -objeto- son idénticos a los que ocuparon la atención de la Sala Plena en la decisión previa. No existe duda de que, tanto en la anterior como en esta ocasión, los enunciados demandados -a partir de la delimitación efectuada en la Sentencia C-015 de 2023, párrafo 42 supra- son (i) el inciso 3º del artículo 14

y (ii) el numeral 7º del artículo 16 de la Ley 2199 de 2022. Por su parte, respecto al artículo 22 la Sala Plena observa que en la anterior ocasión la demanda recayó -integralmente- sobre el numeral 3º del párrafo 1º del artículo mencionado, y en esta oportunidad sobre parte de dicho enunciado, esto es, en la providencia previa ya hubo una decisión sobre el enunciado que ahora se cuestiona, por lo cual, se satisface también en este caso la identidad de objeto.

58. Existe identidad material de los cargos y, por tanto, de los problemas jurídicos. Respecto a los artículos 14 y 16 (parcialmente demandados) el ciudadano Sarmiento Hidalgo adujo que la competencia concedida en el artículo 325 de la Constitución a la Región Metropolitana de ejecutar “planes y programas de desarrollo sostenible” y prestar oportuna y eficientemente los servicios a su cargo, no implicaba afectar la competencia de los municipios y del Distrito Capital sobre el ordenamiento territorial y, dentro de este, la reglamentación de los usos del suelo (Art. 313.7 superior). Aunado a ello, indicó -haciendo referencia al poder de veto- que se estaba permitiendo por esta vía intervenir al Departamento de Cundinamarca en decisiones que le correspondían a los entes territoriales municipales y distrital.

59. La construcción de este reparo, retomando lo reseñado previamente sobre la demanda decidida a través de la Sentencia C-015 de 2023, es idéntica, dado que en la oportunidad anterior la accionante también se centró en la presunta violación de la autonomía de los municipios y del Distrito Capital porque con los artículos 14 y 16, presuntamente, se estaba permitiendo a la Región Metropolitana decidir sobre el ordenamiento territorial y, en particular, la reglamentación de los usos del suelo. Incluso, la demandante indicó que a través de esta vía se estaban concediendo al Departamento atribuciones que no le correspondían.

60. Sobre este último aspecto es de precisar que, en la corrección de la demanda, el accionante dentro de este proceso, indicó que esa competencia que se concede al Departamento en materia de ordenamiento territorial, sobre los municipios de Cundinamarca, se concreta en un poder de veto. No obstante, esta referencia al poder de veto debe comprenderse en la línea más general del cargo sobre autonomía territorial, pues, en estricto sentido, los artículos 14 y 16 no regulan la toma de decisiones, como sí lo hace el artículo 22 de la Ley 2199 de 2022.

61. En criterio de la Corte, en consecuencia, materialmente el reparo formulado contra los

artículos 14 y 16 (parciales) por el accionante es idéntico al que fue presentado y resuelto en la Sentencia C-015 de 2023.

62. A igual conclusión se llega si se analiza el cargo presentado en la anterior y en esta ocasión contra el artículo 22 (parcial) de la Ley 2199 de 2022. Tal como ocurrió en la providencia C-015 de 2023, el accionante promotor de la demanda que ahora analiza la Sala Plena indicó que la regla prevista en dicho enunciado orgánico contradice la prevista en el artículo 325 de la Constitución, según la cual el voto favorable del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca solo se requiere para dos materias -el nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la Región-, mientras que con el artículo legal se amplió a todo tipo de asuntos, cuando la decisión se adopta simplemente por mayoría.

63. El reparo propuesto por el accionante en esta demanda, en consecuencia, atiende al mismo problema jurídico que formuló la Corte en la Sentencia C-015 de 2023 respecto de esta disposición: ¿[e]l numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 vulneró la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 de la Constitución, al crear un mecanismo para la toma de decisiones del Consejo Regional de la RMBC en los casos en que no exista consenso que exige el voto favorable de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía Mayor de Bogotá D.C.? Por lo anterior, en el marco más general de la autonomía territorial y las implicaciones de esta toma de decisiones para los entes que decidan vincularse, el asunto fue abordado ampliamente en la decisión previa de esta Corporación.

64. Aunque los parámetros constitucionales no son plenamente coincidentes en uno y otro caso, los mandatos constitucionales que de ellos derivan y con relevancia en este caso sí; y, por lo tanto, tal como lo afirmó la Procuradora General de la Nación, la Sentencia C-015 de 2023 ya se pronunció sobre los reparos formulados por el ciudadano. Respecto al primer cargo, es evidente que (i) en la demanda resuelta en la Sentencia C-015 de 2023 las disposiciones principalmente mencionadas por la accionante fueron los artículos 313.7 y 325 de la Constitución, mientras que (ii) en la demanda objeto de este análisis se refirieron, además de aquellos, los artículos 1º, 287 y 311 superiores. Por la inclusión de estas últimas disposiciones en el caso que ahora se estudia, es necesario ahondar en la justificación de la conclusión advertida.

65. Para iniciar, es oportuno destacar los enunciados de los artículos constitucionales 1º, 287 y 311 que el demandante indicó en la justificación del cargo invocado contra los artículos 14 y 16 (parciales). Según el artículo 1º el Estado garantiza la “autonomía de sus entidades territoriales” y, además, es “democrática y participativa”; el artículo 287 indica que “[L]as entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” y, en virtud de aquella, tienen el derecho de “[e]jercer las competencias que les correspondan”; y, el artículo 311 dispone que “[a]l 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”. A partir del reconocimiento de la autonomía de los entes territoriales -que soporta en estas disposiciones- y, en particular, de la garantía del ejercicio de las competencias conferidas a los entes territoriales, el ciudadano Sarmiento Hidalgo acudió a lo previsto en el artículo 313.7 superior para reprochar que, presuntamente, las disposiciones cuestionadas de la legislación orgánica propiciarían una superioridad normativa de actos adoptados por la Región Metropolitana respecto de la regulación sobre el ordenamiento territorial y, en concreto, la reglamentación de los usos del suelo, desconociendo así que esto último es una atribución reservada a los municipios.

66. En concepto de la Sala, por lo tanto, el soporte de la demanda en los artículos 1º, 287 y 311 superior no agrega nuevos reparos a la formulación material de un único cargo que ya se precisó, sino que contribuye argumentativamente a indicar por qué la presunta intromisión de la Región Metropolitana en el ordenamiento territorial sería contraria a la Constitución. O, dicho en otros términos, el alcance de la competencia prevista en el artículo 313.7 superior está antecedida por la comprensión del contexto en el cual se inscribe, que es el de la autonomía de los entes territoriales.

67. Por esta razón, aunque la Sentencia C-015 de 2023 no se pronunció sobre el alcance de los enunciados destacados de los artículos 1º, 287 y 311 de la Constitución, dado que tampoco fueron invocados en aquella ocasión, sí constituyó un presupuesto de su análisis la autonomía territorial, no general, pero sí en materia de ordenamiento territorial y reglamentación de los usos del suelo, que es el mismo enfoque de la demanda que ahora ocupa la atención de la Sala Plena. Nótese cómo, en la Sentencia C-015 de 2023, la Sala se ocupó de conceptualizar el alcance de ordenamiento territorial y reglamentación del uso del suelo en el marco del ejercicio de competencias concurrentes con otros niveles nacional y

departamental.

68. En este sentido indicó, por ejemplo, que “[e]n virtud del principio de unidad estatal (artículo 1º, C.P.), las competencias atribuidas a las entidades territoriales se encuentran subordinadas a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución no atribuye una función soberana a los concejos para regular los usos del suelo”. Más adelante, destacó que “[r]ecientemente esta corporación ha señalado que las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior significa que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en aras del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración.”

69. Al tenor de esta línea argumentativa, al resolver el problema jurídico formulado respecto de los artículos 14 y 16 (parciales) por desconocimiento del artículo 313.7 de la Constitución, la Sentencia C-015 de 2023 concluyó que “[l]as disposiciones atacadas no implican un vaciamiento de las competencias asignadas a los municipios y sus corporaciones públicas”, conclusión a la que subyace la comprensión sobre la posición de los municipios en nuestra configuración territorial, como de esto da cuenta el siguiente apartado:

61. Ahora bien, no debe perderse de vista que en el sistema constitucional vigente los municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. En atención a lo anterior, la Corte ha sostenido que a pesar de que resulta constitucional que (i) en el ordenamiento territorial concurren diversas competencias; y (ii) distintas autoridades expidan normas jurídicas de superior jerarquía que constituyen determinantes y directivas que deben regir la función de los concejos municipales o distritales, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no puede ser suplantada por otras autoridades (...).

70. Así, no sería válido comprender que en este nuevo asunto se formula una demanda por la violación del principio de autonomía territorial -general y soportado en los artículos 1º, 287 y

311 superiores- y, por otra parte, una violación al artículo 313.7 superior, sino, como lo presenta el demandante, un cargo que reprocha la presunta intromisión de la Región Metropolitana en la competencia de regulación del ordenamiento territorial y reglamentación de los usos del suelo atribuida a los municipios. Asunto que, se insiste, ya fue objeto de decisión en la oportunidad anterior por esta Sala Plena. Para este Tribunal los enunciados superiores citados fortalecen la construcción de un principio fundamental: la autonomía territorial, de la cual, según lo dispuesto en el artículo 313.7 superior, deriva la competencia para los municipios de reglamentar los usos del suelo.

71. Desde esta perspectiva, el centro del debate - pese a la inclusión de nuevas disposiciones constitucionales- siguió siendo, en el anterior y en este caso, el mismo, esto es, la autonomía territorial de los municipios, sus competencias en materia de ordenamiento territorial y el alcance de las atribuciones de la Región Metropolitana -artículos 313.7 y 325 de la Constitución-, por lo cual, la Corte concluye que respecto de los artículos 14 y 16 (parcialmente) demandados, también se satisface este supuesto. Las nuevas disposiciones constitucionales invocadas no afectan, en nada, el sentido de la acusación que ya había examinado la Corte.

72. Del mismo modo, se cumple con la identidad del parámetro de control respecto del artículo 22 (parcialmente) demandado, en razón a que la mención del artículo 1º de la Constitución -en esta ocasión- contribuye al alegato principal y ya tratado en la Sentencia C-015 de 2023, esto es, si la regla de decisión cuando aquella se adopta por mayoría -según el artículo legal-, es compatible con lo dispuesto en el artículo 325 superior, en el marco de la autonomía territorial. Aunado a ello, es de advertir que, aunque el escrito de demanda inicial no fue tan claro en invocar expresamente el artículo 325 superior como parámetro de constitucionalidad, esta duda fue despejada en el escrito de corrección, en el que sí se mencionó expresamente (párrafo 11, supra). Aunado a lo anterior, es de advertir que de manera particular es este último artículo constitucional el sustento principal de la demanda para afirmar que, a diferencia de lo establecido en dicho mandato, el Legislador orgánico estaría convirtiendo una excepción, en regla general.

Criterio relevante

Sentencia C-015 de 2023

## Demanda D-14996

### Objeto

Artículo 14, inciso 3o: “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.”

Artículo 14, inciso 3o: “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.”

Artículo 16, numeral 7o: “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.

Artículo 16, numeral 7o: “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.

Artículo 22, párrafo 1o, numeral 3o: “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.”

Artículo 22, párrafo 1o, numeral 3o: “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.”

## Cargo

Primer y tercer cargo: los artículos 14 y 16 (parcialmente demandados) exceden las competencias atribuidas constitucionalmente a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca y lesionan las atribuciones que la Constitución le concede a los municipios, en particular, a los concejos sobre la regulación del ordenamiento territorial y, en ese escenario, la reglamentación de usos del suelo.

\*Esta regulación permite, que la Gobernación de Cundinamarca asuma competencias en el orden territorial local, que tampoco le compete.

Primer cargo: los artículos 14 y 16 (parcialmente demandados) son inconstitucionales porque (i) asignan “competencias a la RMBC que no fueron habilitadas constitucionalmente, en particular, las competencias sobre ordenamiento territorial y reglamentación de usos del suelo y (ii) que se pretenda aplicar a estas decisiones de la RMBC, decisiones sobre las que no tenía competencia, la superior jerarquía que menciona el artículo 325 superior.”

Segundo cargo: el artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 desconoce el artículo 325 de la Constitución, porque concede un poder de veto generalizado en favor el Distrito Capital y del Departamento de Cundinamarca.

\* La problemática se agrava cuando se entregan a la Gobernación de Cundinamarca atribuciones en relación con la reglamentación de los usos del suelo (autonomía).

Segundo cargo: el artículo 22 (parcialmente cuestionado) es inconstitucional porque, pese a la regulación prevista en el artículo 325 superior, concede un poder general de veto que favorece al Distrito Capital y a la Gobernación de Cundinamarca.

\*La posibilidad del veto favorece al Departamento de Cundinamarca, que no tiene competencias en relación con el ordenamiento territorial de los municipios.

## Parámetro de control

Primer y tercer cargo: Los artículos 14 y 16 (parcialmente demandados) desconocen los artículos 313.7 y 325 de la Constitución

Primer cargo: artículos 1º, 287, 311, 313 y 325. Aunque no existe identidad formal sobre todos los artículos constitucionales, el alcance del cargo es idéntico al que se abordó en la Sentencia C-015 de 2023.

Segundo cargo: el artículo 325 de la Constitución.

Segundo cargo: artículos 1º y 325. Aunque no existe identidad formal sobre todos los artículos constitucionales, porque en este caso se incluyó el artículo 1º, el alcance del cargo es idéntico al que se abordó en la Sentencia C-015 de 2023

### 3. Síntesis de la decisión

74. La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo contra los artículos 14, 16 y 22 (parciales) de la Ley 2199 de 2022. Tras estudiarse la aptitud de los dos cargos presentados y delimitar el objeto de análisis que recaía sobre el artículo 22, la Sala Plena concluyó que en este caso se configuraba la figura de la cosa juzgada constitucional formal y relativa respecto de la Sentencia C-015 de 2023, por lo cual, correspondía estarse a lo resuelto en dicha providencia.

### VII. Decisión

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

#### RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-015 de 2023, que declaró “EXEQUIBLES el inciso 3º del artículo 14, el numeral 7º del artículo 16 y el numeral 3º del párrafo 1º del artículo 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”, por los cargos analizados en esta providencia.”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-191/23

Expediente: D-14.996

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 16 y 22 (parciales) de la Ley 2199 de 2022, “[p]or 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”.

Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera

Con el acostumbrado respeto que profeso por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, aunque comparto que en este caso la Corte debía estarse a lo resuelto en la Sentencia C-015 de 2023, me corresponde insistir en las razones por las cuales salvé parcialmente mi voto respecto de esa decisión.

Tal como lo expresé en el salvamento de voto parcial a la Sentencia C-015 de 2023, en mi opinión el numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 es inexecutable por cuanto: i) el numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 desconoce la prohibición de veto prevista expresamente en el artículo 325 de la Constitución Política; y, ii) no es cierto que el aval de Bogotá y Cundinamarca como condición para la toma de decisiones al interior de la RMBC sea expresión del artículo 325 de la Constitución Política.

Primero, el numeral 5 del párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución prevé las siguientes 5 reglas para la toma de decisiones al interior del Consejo Regional:

i. i. El sistema de toma de decisiones que adopte el legislador para la RMBC debe promover el consenso. Esto es, debe comprender mecanismos en los que se prefiera alinear las decisiones de todos los miembros de esta figura asociativa sobre otras formas de toma de decisiones.

. Se prohíbe que haya un municipio núcleo. Es decir, todos los municipios que componen la

RMBC tienen la misma jerarquía y relevancia.

. El artículo 325 constituye un límite al legislador en virtud del cual ninguna regla que este expida puede habilitar a una entidad que haga parte de la RMBC para que su sola voluntad obstaculice la adopción de una decisión que comparte la mayoría, pues prohíbe claramente el derecho al veto. En el salvamento de voto a la sentencia referida cité la definición que sobre veto tiene la RAE, que lo define como “el derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo”.

. Ninguna decisión puede ser tomada por una sola de las entidades. Es decir, que ninguna de las entidades asociadas tiene el poder de adoptar una decisión a la que se oponga la mayoría.

. Para dos casos puntuales (elección y remoción del director, gastos e inversiones de la región metropolitana) es necesario que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo. Es decir, esta es la única excepción que consagró el constituyente para que el voto de dos de las entidades asociadas tenga más peso que el de las demás.

Así, el artículo 325 de la Constitución Política prohíbe la figura de municipio núcleo como estructura organizacional y por tanto, prohíbe el derecho al veto. Esto se traduce en que no es necesario el voto de Bogotá y Cundinamarca para avalar las decisiones de la mayoría absoluta de los miembros de la RMBC. Los únicos eventos en los que es necesaria la anuencia de estas dos entidades son: i) el nombramiento y retiro del director y; ii) la aprobación de los gastos e inversiones de la región.

El numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 amplía las excepciones que expresamente definió el artículo 325 de la Constitución Política. Por lo tanto, reitero que el enunciado normativo, tal como ha sido incorporado en la ley, es inexecutable.

Para ejemplificar lo anterior, en el caso hipotético de que la Región estuviera compuesta por 7 miembros, cada uno de ellos con voto (por ejemplo, 5 municipios, el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca), por efecto de la norma acusada, la Gobernación de Cundinamarca podría bloquear una decisión en la que estuvieran de acuerdo la Alcaldía Mayor de Bogotá y los 5 municipios asociados restantes. De forma que, aunque 6 de los 7 miembros del Consejo regional acordaran adoptar la decisión, el hecho de que la

norma acusada exija que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo, bloquea la toma de la decisión que desea la mayoría. Así mismo, si Cundinamarca y el resto de los municipios estuvieran de acuerdo en una decisión, Bogotá tendría el poder de vetar su adopción por efecto de lo previsto en el numeral 3 acusado.

Segundo, el objetivo del constituyente derivado al aprobar el artículo 325 era que se lograra el consenso entre las entidades territoriales que conforman la RMBC. El facultar a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para vetar las decisiones del Consejo Regional, cuando no haya acuerdo previo, habilita a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para impedir la adopción de las decisiones que tome la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Regional, lo cual frustra el objetivo del constituyente.

Así, es equivocado afirmar que la norma obedece a lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución Política, toda vez que la Constitución únicamente establece que el sistema de toma de decisiones debe promover el consenso, lo que no supone necesariamente el aval de Bogotá y Cundinamarca, salvo en los casos que así lo dispuso. Además, tampoco es cierto que el contenido normativo demandado hubiese incorporado los criterios del Constituyente, pues la Constitución previó una excepción a la regla general, y la norma demandada la excede.

En los anteriores términos, de manera respetuosa, dejo planteado mi aclaración respecto de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

D-14996

M.P. Diana Fajardo Rivera