



COMUNICADO 38

Octubre 14 de 2021

Sentencia C-348-21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-14000

Norma acusada: Acto Legislativo 2 de 2020

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA COMO ENTIDAD ADMINISTRATIVA DE ASOCIATIVIDAD REGIONAL DE RÉGIMEN ESPECIAL, POR NO DESCONOCER EL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE, NI EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAMENTE DIFERENCIADAS

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

“ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2020
(julio 22)

Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

“Artículo 325. Créese la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, 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. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca

podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.

En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.

El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de

carácter departamental.

Parágrafo Transitorio 1. Tras la promulgación de este Acto Legislativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del concejo distrital y la asamblea departamental su ingreso a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, con lo cual entrará en funcionamiento.

Parágrafo transitorio 2. Una Ley Orgánica definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana y en todo caso deberá atender las siguientes reglas y asuntos:

1. Para su trámite, el Congreso de la República promoverá la participación ciudadana y de los entes territoriales interesados.
2. El procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la Región Metropolitana.
3. El grado de autonomía de la Región Metropolitana.
4. El Consejo Regional será su máximo órgano de gobierno y estará conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca.
5. Habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso. No se contemplará la figura de municipio núcleo como

estructura organizacional ni habrá lugar al derecho al veto. Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. Para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la Región Metropolitana, se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

6. Se establecerán los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, los mecanismos de financiación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana y la transferencia de competencias de la nación.

7. La Región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción.

8. En todo caso el control político de las decisiones de la Región Metropolitana lo ejercerán el concejo distrital, los concejos municipales y la Asamblea departamental.

ARTÍCULO 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”.

2. Decisión

PRIMERO. INHIBIRSE de proferir una decisión de fondo, respecto de los cargos por vicios competenciales del Acto Legislativo 02 de 2020 “Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo 02 de 2020 “*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, por los cargos analizados.

3. Síntesis de los fundamentos

1. Le correspondió a la Corte estudiar la demanda presentada contra la totalidad del Acto Legislativo 02 de 2020. En opinión de los accionantes, dicho acto reformativo de la Constitución infringe el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 40, 95, 287, 307, 319, 321, 374 y 375 del Texto Superior, en la medida en que: (i) desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible; (ii) incurre en un vicio competencial al reemplazar el principio democrático y el carácter participativo del Estado colombiano, así como el principio de autonomía territorial; y (iii) omite el derecho a la consulta previa de las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras, de los pueblos indígenas¹ y del pueblo ROM asentados en la ciudad de Bogotá D.C., en la sabana de Bogotá y en el departamento de Cundinamarca.

2. Con respecto a los cargos relativos a los vicios competenciales, la Corte se inhibió de pronunciarse al considerar que los planteamientos de los demandantes no cumplieron con las exigencias para la formulación de dichos cargos establecidos por la jurisprudencia constitucional. En efecto, manifestó la Corte que respecto de dichos cargos los accionantes no cumplieron las exigencias de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

3. Vista la aptitud de la demanda, le correspondió a la Corte definir si respecto de los cargos aptos, el constituyente derivado al proferir el Acto Legislativo 02 de 2020:

- (i) ¿Vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible derivados del artículo 375 de la CP al haber (a) establecido la creación de la región metropolitana en el debate ante la plenaria del Senado en la segunda vuelta (v.gr. octavo debate), sin que se hubiese debatido dicha disposición previamente; (b) sujetado el ingreso de Bogotá D.C. y del Departamento de Cundinamarca a la Región a la votación del Concejo Distrital y a la Asamblea Departamental en el octavo debate, sin que se hubiese debatido dicha disposición previamente; (c) incluido la figura de director de la Región en el octavo debate, a pesar de que en la primera vuelta no se discutió ni debatió dicha figura; (d) incluido el control político sobre las

¹ Los demandantes identifican a catorce pueblos indígenas, a saber: Muisca de Bosa, Muisca de Suba, Misak- Misak, Yanacona, Nasa, Uitoto (Muina Muirui), Wounaan Nonam, Los Pastos, Tubú, Eperara Sia-pidara, Camentsá Biya, Inga, Kichwa, Yate y Ambiká Pijao.

decisiones de la Región por parte del Concejo Distrital, los concejos municipales y la Asamblea de Cundinamarca en el octavo debate, sin que se hubiese debatido dicha disposición previamente; y (e) incluido en la segunda vuelta el inciso concerniente a la financiación de la CAR y de los municipios que se asocien a la Región, a pesar de que dicho inciso fue eliminado en primera vuelta?;

- (ii) ¿Desconoció el deber de agotar la consulta previa previsto en el artículo 6.1.a del Convenio 169 de la OIT, en la medida en que dicho procedimiento no se surtió en los territorios en los que están asentados pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras, así como el pueblo ROM?

4. A efectos de resolver dichos problemas jurídicos, la Corte en primer lugar, estableció el alcance y la finalidad del Acto Legislativo, y en segundo término, determinó las reglas y el alcance de: (i) los principios de consecutividad e identidad flexible; y (ii) el deber de la consulta previa a las comunidades étnicamente diferenciadas, ambos en el marco de actos reformativos de la Constitución. Con fundamento en dichas reglas, señaló el tribunal que:

- (i) No existió una vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, derivados del artículo 375 de la CP y del artículo 226 de la Ley 5ª de 1992. Al respecto, la Corte considera que: (a) quedó claro en cada uno de los reproches de constitucionalidad formulados por los demandantes, se verificó y garantizó que los 8 debates se llevaron a cabo de forma sucesiva; (b) las modificaciones, adiciones y supresiones, guardan conexidad con los asuntos analizados en las distintas etapas del trámite legislativo; y (c) dichas modificaciones, adiciones y supresiones no representan cambios esenciales o novedosos.
- (ii) No se predica una vulneración al derecho a la consulta previa a las comunidades étnicamente diferenciadas. Lo anterior, por cuanto la regulación contenida en el Acto Legislativo 02 de 2020 es general, sin que de ella se despliegue un efecto diferenciado en relación con las comunidades étnicas referidas ni una *afectación directa* a sus derechos. En estos términos, enfatizó el tribunal que el mencionado Acto Legislativo no contiene disposición alguna que implique un gravamen, afectación o restricción en los derechos de los sujetos titulares de la consulta previa, así como tampoco un beneficio diferenciado para ellos. Por lo cual, concluyó que los efectos que este Acto Legislativo tiene frente a los sujetos titulares de la consulta previa son los mismos que desplegaría frente al resto de habitantes de la región metropolitana.

(iii) En consecuencia, procedió a declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2020 *“Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, por los cargos analizados.