

Informe de Ponencia Negativa frente al Proyecto de Ley No. 152 de 2021 Senado – 213 de 2021 Cámara, “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”.

Doctor
GERMAN VARÓN COTRINO
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la Republica
Ciudad

Doctor
JULIO CESAR TRIANA
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Proyecto de Ley No. 152 de 2021 Senado – 213 de 2021 Cámara, “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”.

Asunto: Ponencia Negativa.

Respetados señores Presidentes:

En cumplimiento de la designación de ponentes, que realizó la Comisión Primera del Senado de la República, me permito rendir la presente ponencia negativa al proyecto referenciado.

Para este fin, la presente ponencia tendrá la estructura siguiente: (i) se hará una breve referencia al trámite legislativo del proyecto; en seguida, (ii) para justificar las razones del sentido de la ponencia, miraremos algunos elementos del contenido (constitucionalidad) del proyecto y, para culminar, (iii) presentaremos para la consideración de las comisiones la proposición contentiva del sentido de nuestra ponencia.

1. SOBRE EL TRÁMITE DEL PROYECTO


5 oct /2021
11:20 AM

El presente proyecto de Ley Orgánica fue radicado el 10 de agosto de 2021 por los senadores Soledad Tamayo Tamayo, Germán Varón Cotrino, Antonio Sanguino Páez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Emma Claudia Castellanos, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Carlos Abraham Jiménez; por los representantes a la Cámara Jennifer Kristin Arias Falla, Juanita María Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Oscar Hernán Sánchez León, Gloria Betty Zorro Africano, Buenaventura León León, Hernán Humberto Garzón Rodríguez, Juan Manuel Daza Iguarán, José Jaime Uscátegui Pastrana, Enrique Cabrales Baquero, Juan Carlos Lozada Vargas, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Irma Luz Herrera Rodríguez, Ángela Patricia Sánchez Leal y Juan Carlos Wills Ospina y por el Ministro del Interior, Daniel Palacios Martínez. Al proyecto le fue asignado la numeración 213 de 2021 Cámara – 152 de 2021 Senado “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” y se dio el mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional.

El 20 de agosto de 2021, la mesa directiva de la Comisión primera de la Cámara de Representantes nombró como coordinadores ponentes a los representantes Juanita María Goebertus Estrada y Oscar Sánchez León y como ponentes a los representantes José Daniel López Jiménez, Juan Manuel Daza Iguarán, Buenaventura León León, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano, Juan Carlos Lozada Vargas.

Del mismo modo, el 24 de agosto de 2021, la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional del Senado, informó que la mesa directiva de esa Comisión nombró como coordinadores ponentes a los senadores Germán Varón Cotrino y Miguel Ángel Pinto Hernández y como ponentes a los senadores Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Alexander López Maya, Paloma Valencia Laserna, Esperanza Andrade Serrano.

El 6 de septiembre de 2021 de manera presencial, en el recinto del Senado y, simultáneamente, a través de la plataforma Zoom, se adelantó una audiencia pública oficial, con el fin de oír a la ciudadanía.

2. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA INICIATIVA

En la pasada legislatura fue aprobada el Acto Legislativo 2 de 2020 que modificó sustancialmente el Artículo 325 de la Constitución Política de Colombia. Este era el texto del artículo de la Constitución antes de ser aprobado el Acto Legislativo:

***Artículo 325.** Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.*

Este es el nuevo texto del Artículo de la Constitución Política modificado:

***ARTICULO 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 1o. *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 2o. *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.

El presente Proyecto de Ley Orgánica, que pretende desarrollar el Artículo 325 de la CP y expedir el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, introduce un grave desequilibrio a nivel de derechos ciudadanos en el ámbito constitucional. Es el caso del derecho pleno al ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana y el de igualdad ante la ley, estipulado en el Artículo 13 de la C.P.

El Parágrafo del **Artículo 1 de la Ley 1625 de 2013**, que expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas del país, deja por fuera del ámbito de aplicación de dicha ley, el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales, establece la norma, tendrán una ley especial.

En efecto, la citada Ley, que lleva como título: **“Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.”**, contiene un parágrafo en su Artículo 1.:

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. *La presente ley tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.*

La presente ley, deroga la Ley 128 de 1994 y articula la normatividad relativa a las Áreas Metropolitanas con las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras.

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

Y esa Ley Especial, se pretende sea la que se apruebe a partir del presente **Proyecto de Ley No. 152 de 2021 Senado – 213 de 2021 Cámara, “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”**, cuyo primer debate cursa hoy en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

La discusión que planteamos tiene que ver con el origen y la constitución de las Áreas Metropolitanas.

Un primer escenario lo conforman, todos los municipios y ciudades del país que hacen parte del ámbito de aplicación de la **Ley 1625 de 2013**, es decir, todos menos Bogotá y sus municipios conurbados o circunvecinos. Para ellos la iniciativa y el modo de constitución de las Áreas Metropolitanas permite la participación ciudadana, al establecer la opción de que, por lo menos, el 5% de los ciudadanos inscritos en los censos electorales de todos y cada uno de los municipios interesados puede promover un proceso de conformación de Área Metropolitana. Pero, eso no es todo, esa norma ordena también que la decisión final sobre el Área Metropolitana, sea tomada mediante el voto ciudadano en consulta popular, cuyo resultado es de carácter obligatorio.

Este es el artículo de la Ley 1625 de 2013 que regenta la participación ciudadana en las decisiones sobre Áreas Metropolitanas:

ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIÓN. *Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:*

a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos

municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana;

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: Los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular;

d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;

e) El nuevo texto es el siguiente:> Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario;

g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.

PARÁGRAFO 1o. *Los alcaldes municipales o presidentes de los concejos municipales de los municipios donde se aprobó la propuesta, que entorpezcan la protocolización ordenada en el literal f) incurrirán en causal de mala conducta.*

(...)

PARÁGRAFO 3o. *Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existente, la iniciativa para proponer la anexión la tendrán el alcalde o los alcaldes de los municipios interesados, el respectivo presidente o presidentes de los concejos municipales correspondientes, la tercera parte de los concejales, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral de dichos municipios. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos del cinco por ciento (5%) de la población registrada en el respectivo censo electoral.*

(...)

PARÁGRAFO 5o. <Parágrafo adicionado por el artículo 12 de la Ley 2082 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas:

a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el señor Gobernador o los gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana;

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

Un segundo escenario es el que está contenido en el presente Proyecto de Ley Orgánica para Bogotá y sus municipios conurbados y circunvecinos y el departamento de Cundinamarca. En contravía del anterior escenario, es decir, eliminando de tajo desde el acto legislativo, la opción de la participación ciudadana en la iniciativa (el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral de todos y cada uno de los municipios involucrados) y la opción de la Consulta Ciudadana, mediante el voto, como único mecanismo de decisión en la conformación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

Este es el mecanismo del presente Proyecto de Ley para poner en marcha la Región Metropolitana, excluyendo la participación ciudadana:

ARTÍCULO 6°. Entrada en funcionamiento. Una vez surtido el trámite previsto en el parágrafo transitorio 1 del artículo 325 de la Constitución para la entrada en funcionamiento de la Región, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca suscribirán un acta de inicio y adoptarán el estatuto transitorio para el funcionamiento de la misma, el cual estará sujeto a las reglas señaladas en la presente ley.

Aquí el Parágrafo Transitorio del Acto Legislativo 2 de 2020:

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. 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.

El entramado de iniciativas constitucionales y legales, construido desde 2020 por algunos sectores interesados, atropelló no solo la esencia de la Ley 1625 de 2013, sino la de otras en toda la escala normativa.

La Ley 134 de 1994, establece que: “la consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”.

El Artículo 105 de la Constitución estipula que *“previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”*.

Lo que emerge es una enorme contradicción constitucional, pues lo que se tendría es una Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, en cuyo territorio los ciudadanos no tendrían igualdad de derechos frente a los residentes en las otras Áreas Metropolitanas del país para construir con la participación ciudadana, iniciativas de planeación y ejecución integral desde el territorio, ni para decidir con su voto en Consulta Ciudadana si ellas convienen o desfavorecen a su municipio y a su entorno. Un país, dos modos de ejercicio de la ciudadanía. Una aberración constitucional. ¿Dónde queda la igualdad de derechos ante la norma?

3. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas, de manera respetuosa solicito a las Comisiones Primeras Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, ordenar el archivo del **Proyecto de Ley No. 152 de 2021 Senado – 213 de 2021 Cámara, “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”**.

Cordialmente,



**GUSTAVO PETRO URREGO
SENADOR DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL**