ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE **Folios**: 2 **Anexos:** 0
Proc. # 6412948 **Radicado #** 2024EE245985 **Fecha**: 2024-11-26
Tercero: 899999061-9_110 - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO
Dep.: SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE
Tipo Doc.: Oficio de salida **Clase Doc.:** Salida

Bogotá D.C.

Señor(es)
SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO
Juan Bello González
Director de Relaciones Políticas.
Correo electrónico: radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co
CL 11 No. 8 - 17
3820660 / 3387000 / 3387100

Referencia: Respuesta al radicado 2024ER215569
Proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024 y Proyecto de Ley 256 de 2024

Respetado Doctor Bello,

De conformidad con el seguimiento y control de los Proyectos de Ley con competencias para el sector de ambiente y que cursan en el Congreso de la República, la Secretaría Distrital de Ambiente, una vez realizada la revisión técnica y jurídica del texto de propuesta del Proyecto de Ley No. 256 de 2024 Senado "*Por medio de la cual se modifica la Ley 2199 de 2022*", y el proyecto de Acto legislativo No. 320 de 2024 Cámara "*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*" de manera atenta se remiten las consideraciones y observaciones sobre el particular.

Atentamente,

ADRIANA SOTO CARREÑO
SECRETARíA DISTRITAL DE AMBIENTE

Anexos:
- Formato único para emisión de observaciones.
- concepto jurídico No. 0041 de 2024

Copia equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co

Proyectó:
ANGELICA LORENA RODRIGUEZ APONTE — Fecha de ejecución: 18-11-2024

Revisó:
ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO — Fecha de ejecución: 18-11-2024
JORGE LUIS GOMEZ CURE — Fecha de ejecución: 19-11-2024

Aprobó:
JORGE LUIS GOMEZ CURE — Fecha de ejecución: 19-11-2024

Proyectó:
ANDREA CAROLINA GARCIA RODRIGUEZ — Fecha de ejecución: 21-11-2024

Revisó:
SEBASTIAN FERREIRA GUZMAN — Fecha de ejecución: 22-11-2024
VALERIA CELY CORREDOR — Fecha de ejecución: 22-11-2024

Proyectó:
CRISTIAN CAMILO FAJARDO MENDEZ — Fecha de ejecución: 22-11-2024

Revisó

YESENIA VASQUEZ AGUILERA — Fecha de ejecución: 26-11-2024

Firmó:

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE OBSERVACIONES
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

Bogotá D.C.

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaria Distrital de Ambiente

PROYECTO DE LEY [ ] PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO [X]

NÚMERO DEL PROYECTO: 320

EN SENADO: _____ AÑO: _____
EN CÁMARA: 320 AÑO: 2024

ORIGEN DEL PROYECTO Cámara de Representantes FECHA DE RADICACIÓN 17 de septiembre de 2024 COMISIÓN: Primera

ESTADO DEL PROYECTO Ponencia primer debate

TÍTULO DEL PROYECTO

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

AUTOR (ES)

EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara Por Cundinamarca Pacto Histórico

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo tiene como objeto modificar el artículo 325 de la Constitución Política buscando ajustar el marco constitucional para crear un modelo de integración especial con jurisdicción sobre el Distrito Capital de Bogotá y los municipios circunvecinos del Departamento de Cundinamarca, que optimice los procesos de planificación del territorio garantizando la participación ciudadana para que los municipios decidan de manera libre e informada su deseo de asociarse o no a este nuevo modelo de integración territorial.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS

¿EL SECTOR ES COMPETENTE?
Si X No _____

ANÁLISIS JURÍDICO

El presente proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024, plantea una modificación fundamental para la Región Metropolitana, la cual consiste en dejar de someter a votación del Concejo Distrital o Asamblea Departamental el ingreso de los municipios a la región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca a cambio de convocar a consulta popular y consulta previa la decisión de vincularse a la Región Metropolitana.

En este sentido, el proyecto de Acto Legislativo pasa por alto la autonomía de las entidades territoriales, desconociendo que una de las formas de materializar la autonomía territorial, es a través del Concejo Municipal o Distrital, quienes reglamentan el uso del suelo y dictan normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

El artículo 288 de la Constitución, dispone: "*La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*." (resaltados propios)

Conforme con el precepto transcritos, estos principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad aplicados al ordenamiento territorial, así como los principios sobre ordenamiento territorial son claros en evidenciar que existen mecanismos distintos a las consultas populares y consulta previa que garantizan la calidad de vida de los ciudadanos.

La Carta Política prevé la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual implica que su ejercicio se haga de manera armónica para el logro de los fines de la acción Estatal, de allí que se busque de manera concurrente el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y a no dejar a la surte las entidades territoriales que más necesiten apoyo acorde con el principio de subsidiariedad.

A su vez, los principios rectores del ordenamiento territorial contemplados en la Ley 1455 de 2011 *"por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, como son autonomía, regionalización, participación, solidaridad y equidad territorial contemplan que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. De manera que la regionalización busca promover la planeación administrativa y las relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a través de una visión del desarrollo hacia la complementariedad sin desconocer el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo para elevar la calidad de vida de la población cumpliendo con los fines del Estado como son *la solidaridad y equidad territorial.*

Por tanto, no se puede perder de vista que la política de ordenamiento territorial promueve la participación, concertación cooperación para que todos los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial, sin que ello implique acudir a otros

mecanismos constituciones como la consulta popular o consulta previa, toda vez que la misma Constitución y Ley consagran principios que hacen efectiva la descentralización y autonomía territorial a efectos de considerar la voluntad de los ciudadanos, pues a través de los Concejos Municipales se representa la opinión de la ciudadanía.

En consecuencia, aun cuando existe jurisprudencia de la Corte Constitucional que indica la necesidad de acudir a consulta popular para que un municipio entre a formar parte de un Área Metropolitana, no puede olvidarse que la Ley 388 de 1997 en concordancia con la Ley 1454 de 2011, contemplan como eje esencial la participación ciudadana en la concertación del ordenamiento territorial.

Ahora bien, en cuanto a la consulta previa, la obligatoriedad para el ingreso a la Región Metropolitana significa ignorar que la participación de los grupos étnicos está amparada en la participación ciudadana y sólo cuando existe una afectación directa a la comunidad como lo ha señalado la misma Corte Constitucional en Sentencia SU-123 de 2018, se debe acudir a tal mecanismo.

Se anexa concepto jurídico 00041 del 8 de noviembre de 2024.

ANÁLISIS FINANCIERO

Se observa que la implementación de este proyecto de acto legislativo generaría un gasto e inversiones de los municipios circunvecinos de Bogotá y al Distrito Capital, al exigirse convocar a consulta previa y consulta populares por ende genera un impacto en las apropiaciones presupuestales de las entidades. Desconociendo además la autonomía de las entidades territoriales

ANÁLISIS TÉCNICO

En relación con lo indicado anteriormente, se considera inconveniente el proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024, pues su propuesta de modificación ya se encuentra amparada en la Constitución y la Ley, es decir la participación ciudadana prevista en los principios constitucionales y legales de la Ley 388 de 1997 y Ley 1455 de 2011.

Por lo anterior, a pesar de que exista un proyecto de acto legislativo en curso para modificar el artículo 325 de la Constitución Política, a la fecha este proyecto resultaría inconstitucional.

OBSERVACIONES

Por las razones expuestas, esta Secretaria considera que el presente proyecto de ley es **NO VIABLE**

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si ___X__ No ____

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si _____ No __X___

Desde la competencia de la Dirección de Gestión Corporativa- Subdirección Financiera-, se considera que el Proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024 no es viable.

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

¿Adjunta proposiciones sugeridas?: Si _____ No __X___

SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE
DIRECCION LEGAL AMBIENTAL
CONCEPTO JURIDICO No. 00041

Fecha de Expedición: 08 de noviembre del 2024

Bogotá D.C.,

Doctor
JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
E- mail: radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co;
equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co.
Ciudad.

CONCEPTO JURÍDICO. Observaciones del proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024 Cámara "*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*" y Proyecto de Ley "*por medio del cual se modifica la Ley 2291 de 2022*"
Referencia: Rad. No.2024ER215569

La Dirección Legal Ambiental en ejercicio de las funciones atribuidas por el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, mediante el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente, y en especial por la facultad descrita en el literal e del artículo 24 que dispone: "*Adelantar análisis jurídicos, unificar, recopilar y estandarizar conceptos e información jurídica relevante sobre las diferentes normas relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría, llevando a cabo la revisión de la normatividad vigente y la doctrina*", y en atención a la consulta solicitada, esta Dirección se pronuncia en los siguientes términos:

I. ASUNTO A TRATAR:

Concepto jurídico sobre el proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024 Cámara "*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*" y el Proyecto de Ley Senado "*Por medio del cual se modifica la Ley 2291 de 2022".*

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

BOGOTÁ

II. ANTECEDENTES.

Una vez revisado el Boletín Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, se verificó que este Entidad no ha emitido conceptos sobre la región metropolitana Bogotá – Cundinamarca ni sobre posibles modificaciones de la Constitución Política de Colombia, particularmente sobre el artículo 325, así como de la Ley 2291 de 2022.

III. CONSIDERACIONES.

a) Competencia del Acto Legislativo.

De acuerdo con el artículo 374 de la Constitución Política de Colombia, la Carta Política podrá ser "*reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo"*. En el caso en concreto le es aplicable el artículo 375 *ibidem* el Gobierno podrá presentar proyectos de acto legislativo de manera que los ponentes tienen la facultad para presentar este proyecto normativo.

b) Competencia de la iniciativa Legislativa

El artículo 150 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. Por su parte el artículo 154 ibidem, consagra: "*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución*". Se colige de lo anterior que los ponentes del proyecto de Ley tienen la facultad para presentarlo.

c) Del proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024

El objeto del proyecto del Acto Legislativo es modificar el artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear una estructura institucional que permita la integración de Bogotá con los municipios circunvecinos de Cundinamarca, a efectos de garantizar la planificación del territorio y la participación ciudadana.

- **Exposición de Motivos**

Señala que este proyecto de Acto Legislativo busca resolver la disparidad en la toma de decisiones metropolitanas, en comparación con el poder de decisión entre o la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá. Para ello, plantean crear una estructura que asegure la participación igualitaria de todos los actores territoriales.

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

En el mismo sentido, el proyecto de acuerdo prevé la consulta popular como un mecanismo vinculante y obligatorio para que los ciudadanos decidan si sus municipios deben formar parte de la Región Metropolitana. En el mismo sentido, en los casos de territorios con presencia de comunidades indígenas, se deberá respetar el derecho a la consulta previa, conforme a lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.

La necesidad de elevar a norma constitucional se sustenta a través de la Sentencia C-375 de 2002, la cual indicó lo siguiente:

"*La consulta popular como requisito para la creación de Áreas Metropolitanas o para la vinculación de nuevos municipios a las áreas ya existentes, es una condición constitucional de la mayor importancia, puesto que realiza los principios de democracia participativa ínsitos en el nuevo orden constitucional. Quiere ello decir que el constituyente ha estimado que para la conformación de uno de tales entes* ***es necesario tener en cuenta la opinión de la ciudadanía, cuyo beneplácito es indispensable para que un municipio entre a formar parte de un Área Metropolitana***"

En adición con lo anterior, se expone que el área metropolitana que se pretende crear con este Proyecto de Acto Legislativo, a diferencia de las áreas metropolitanas, no se conforma alrededor de un municipio núcleo y cuyas decisiones emanadas de la región metropolitana gozan de superior jerarquía en relación con las entidades territoriales que la componen.

- **Articulado.**

El proyecto de Acto Legislativo contiene dos (2) artículos, uno corresponde a la vigencia una vez haya sido promulgado el precitado acto y otro se expone a continuación en comparación con la Carta Política:

Constitución Política de Colombia	Acto Legislativo No. 320 de 2024
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.	**Artículo 1o.** Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así: **ARTÍCULO 325.** El Distrito Capital y los municipios circunvecinos del departamento, podrán conformar la Región Metropolitana, 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 también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

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.	departamental. La Región Metropolitana será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por los principios de autonomía y equidad territorial.
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**: De conformidad con lo señalado en el presente artículo, mediante una ley orgánica se reglamentará el régimen administrativo y fiscal de carácter especial y definirá sus atribuciones, financiación y autoridades; garantizando que en sus órganos de administración tengan la adecuada participación. Las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios y consulta previa para los municipios que tengan en su territorio asentamientos indígenas.
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. (…)	Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales y de Bogotá Distrito Capital protocolizarán la conformación de la región Metropolitana y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

- **Consideraciones Jurídicas**

El presente proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024, plantea una modificación fundamental para la Región Metropolitana, la cual consiste en dejar de someter a

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

votación del Concejo Distrital o Asamblea Departamental el ingreso de los municipios a la región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca a cambio de convocar a consulta popular y consulta previa la decisión de vincularse a la Región Metropolitana.

En este sentido, el proyecto de Acto Legislativo pasa por alto la autonomía de las entidades territoriales, desconociendo que una de las formas de materializar la autonomía territorial es a través del Concejo Municipal o Distrital, quienes reglamentan el uso del suelo y dictan normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

El artículo 288 de la Constitución, dispone: "*La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*." (resaltados propios)

Conforme con el precepto transcritos, estos principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad aplicados al ordenamiento territorial, asi como los principios sobre ordenamiento territorial son claros en evidenciar que existen mecanismos distintos a las consultas populares y consulta previa que garantizan la calidad de vida de los ciudadanos.

La Carta Política prevé la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual implica que su ejercicio se haga de manera armónica para el logro de los fines de la acción Estatal, de allí que se busque de manera concurrente el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y a no dejar a la surte las entidades territoriales que más necesiten apoyo acorde con el principio de subsidiariedad.

A su vez, los principios rectores del ordenamiento territorial contemplados en la Ley 1455 de 2011 "*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*", como son autonomía, regionalización, participación, solidaridad y equidad territorial contemplan que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. De manera que la *regionalización* busca promover la planeación administrativa y las relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a través de una visión del desarrollo hacia la complementariedad sin desconocer el acceso equitativo a las

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

oportunidades y beneficios del desarrollo para elevar la calidad de vida de la población cumpliendo con los fines del Estado como son *la solidaridad y equidad territorial*.

Por tanto, no se puede perder de vista que la política de ordenamiento territorial promueve la participación, concertación cooperación para que todos los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial, sin que ello implique acudir a otros mecanismos constituciones como la consulta popular o consulta previa, toda vez que la misma Constitución y Ley consagran principios que hacen efectiva la descentralización y autonomía territorial a efectos de considerar la voluntad de los ciudadanos, pues a través de los Concejos Municipales se representa la opinión de la ciudadanía.

En consecuencia, aun cuando existe jurisprudencia de la Corte Constitucional que indica la necesidad de acudir a consulta popular para que un municipio entre a formar parte de un Área Metropolitana, no puede olvidarse que la Ley 388 de 1997 en concordancia con la Ley 1454 de 2011, contemplan como eje esencial la participación ciudadana en la concertación del ordenamiento territorial.

Ahora bien, en cuanto a la consulta previa, la obligatoriedad para el ingreso a la Región Metropolitana significa ignorar que la participación de los grupos étnicos está amparada en la participación ciudadana y sólo cuando existe una afectación directa a la comunidad como lo ha señalado la misma Corte Constitucional en Sentencia SU-123 de 2018, se debe acudir a tal mecanismo.

En conclusión, esta Dirección considera inconveniente el proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024, pues su propuesta de modificación ya se encuentra amparada en la Constitución y la Ley, es decir la participación ciudadana prevista en los principios constitucionales y legales de la Ley 388 de 1997 y Ley 1455 de 2011.

d) De la iniciativa legislativa.

El objeto del proyecto de Ley es modificar la ley 2199 de 2022, con el propósito de fortalecer la autonomía territorial de los municipios de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, garantizando mecanismos efectivos de participación ciudadana y fomente la equidad en la toma de decisiones.

- **Exposición de Motivos**

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

La implementación de la consulta popular como mecanismo de aprobación para la asociación a la Región Metropolitana, para garantizar una representación efectiva y una toma de decisiones verdaderamente democrática.

La justificación de la modificación del articulado de la ley 2199 de 2022, se puntualiza de la siguiente manera:

- Modificación del artículo 7: Sustitución del Cabildo Abierto por la Consulta Popular.
- Modificación del artículo 14: Sustitución de "Deberán" por "Podrán"
- Adición de un parágrafo al artículo 7: inclusión de la consulta previa al momento de tomar decisión de incluir municipios con resguardos indígenas.
- Modificación del artículo 23: Establecimiento de un periodo Fijo para el Director de la Región Metropolitana.
- Eliminación del numeral 3 del parágrafo 1 del artículo 23: desconoce la prohibición de veto prevista expresamente en el artículo 325 de la Constitución Política.
- Modificación del literal i del artículo 33: Respeto de la autonomía tributaria de los municipios.

- **Articulado**

El proyecto de Ley presenta siete (7) artículos que pretenden modificar la ley 2291 de 2022, esencialmente se modifica lo relacionados con la inclusión del mecanismo de consulta previa y consulta popular, (Artículo Segundo el cual modifica y adiciona el artículo 7 de la Ley 2291 de 2022)

Asimismo, la toma de decisiones dentro del Consejo Regional deberá contar con la aceptación del alcalde Mayor de Bogotá y el Gobernador de Cundinamarca en asuntos como nombramiento, aporte, gastos e inversiones. (Artículo 3 el cual modifica el artículo 22 de la Ley 2291 de 2022)

De otra parte, se modifica el cargo de director de la Región Metropolitana será elegido por el Consejo Regional hasta por un periodo de cuatro (4) años contados a partir del

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

segundo año de las elecciones territoriales en el país y no podrá ser reelegible. (Artículo 5 el cual modifica y adiciona un parágrafo del artículo 23 de la Ley 2291 de 2022)

- **Consideraciones**

Conviene señalar que el objeto del artículo primero del proyecto de Ley señala que tiene por finalidad armonizar la ley 2291 de 2022, lo cual no guarda relación con la exposición de motivos y demás artículos del proyecto de Ley, donde puntualmente se establece una modificación de la referida Ley.

Del articulado del proyecto de Ley, llama la atención el artículo 3, el cual incluye la consulta popular y consulta previa para el ingreso de los municipios circunvecinos a la Región Metropolitana:

> *ARTICULO 7 PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE LA REGION METROPOLITANA. Una vez entre en funcionamiento la Región Metropolitana los municipios circundantes que deseen asociarse deberán cumplir con las siguiente condiciones:*
> *(...)*
> *Los municipios de Cundinamarca que deseen asociarse lo podrán hacer previa autorización del respectivo concejo municipal. La iniciativa corresponderá al alcalde municipal o la tercera parte de los Concejales del municipio,* ***los Concejos municipales estarán en la obligación de someter a consulta popular*** *si se quiere que se discuta y aprueba el ingreso de los municipios circunvecinos a la Región Metropolitana, este se entenderá aprobado cuando se obtenga el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos y haya participado al menos la tercera parte del censo electoral.*
>
> *(...)*
> *PARAGRAFO 2* ***En los municipios que deseen ingresar a la Región Metropolitana y que tengan presencia de asentamientos o resguardos indígenas, se deberá respetar el derecho a la consulta previa libre e informada****, conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y demás normatividad vigente sobre la materia. (Resaltados fuera del texto original)*

En línea con lo expuesto en relación con el proyecto de acto legislativo, no se considera conveniente someter a consulta popular el ingreso a la región metropolitana, por cuanto acudir a dicho mecanismo desconoce la autonomía territorial, representada por los Concejos Municipales o Asambleas Departamentales, máxime cuando la consulta popular no puede arrogarse competencias de otras entidades o jurisdicciones, toda vez, que el derecho a la consulta popular no es un derecho

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

absoluto, tal y como lo ha expresado la Corte Constitucional en sentencia de tutela del 24 de febrero del 2009 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

"En palabras de la Corte, ella hace referencia a la "posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas". La importancia de la consulta popular como derecho fundamental se refleja en su obligatoriedad. Entre los principales límites de la consulta popular se destacan, entre otras, los siguientes: 1. Competencia. Al respecto, el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, "para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio".2. **Prohibición de modificar la Constitución. está consagrada en el artículo 50 de la Ley Estatutaria referida, según la cual, "no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política".** 3. Prohibición de consultar normas o convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente. A juicio de la Sala, el alcance de la consulta popular y su carácter imperativo están supeditados al respeto de los preceptos constitucionales y a la observancia de las exigencias previstas en la ley que la regula. De esta manera, la fuerza vinculante de una consulta popular debe ser interpretada en consonancia con la vigencia de los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución, por lo que no todo llamado a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de interés local puede concebirse en términos imperativos absolutos*". (resaltado propio)*

Se desprende de la norma en cita que a pesar de que exista un proyecto de acto legislativo en curso para modificar el artículo 325 de la Constitución Política, a la fecha este proyecto de Ley resulta inconstitucional.

En relación con la consulta previa, la disposición "*los municipios que deseen ingresar a la Región Metropolitana y que tengan presencia de asentamientos o resguardos indígenas, se deberá respetar el derecho a la consulta previa libre e informada",* desconoce la jurisprudencia Constitucional, al señalar que en materia de ordenamiento territorial, no es procedente la consulta previa salvo que en el proceso de participación se evidencie la afectación directa de comunidades étnicas, dado que los mecanismo de concertación previstos en la Ley 388 de 1997 y 1455 de 2011 son amplios y permiten conocer la opinión de los ciudadanos. (Sentencia SU 123 de 2018)

Sumado a lo anterior, el proyecto de Ley no cuenta con una estimación de impacto fiscal como lo exige el artículo 334 de la Constitución Política en consonancia con el artículo 7 de la ley 819 de 2003 para los proyectos de Ley, y a pesar que en la exposición de motivos se indique "*En el caso en concreto de este proyecto, luego de un cuidadoso análisis, se concluye que su implementación*

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

no generaría un impacto fiscal adverso por cuanto no plantea la creación o aumento de obligaciones específicas de gasto público para el Estado y para la reducción de sus ingresos" resulta evidente que la implementación de este proyecto de ley genera un gasto e inversiones de los municipios circunvecinos de Bogotá y al Distrito Capital, al exigirse convocar a consulta previa y consulta populares por ende genera un impacto en la apropiaciones presupuestales de las entidades.

IV. CONCLUSIÓN

De conformidad con los argumentos expuestos, tanto el proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2024 y el proyecto de Ley que modifica la Ley 2291 de 2022, se consideran INCONVENIENTES.

El presente concepto se expide a solicitud de Juan Bello González, Director de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno y se rige por lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que a letra reza:

"Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"

Atentamente,

JORGE LUIS GOMEZ CURE
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

Anexos:

Elaboró:				
ANGELICA LORENA RODRIGUEZ APONTE	CPS:	SDA-CPS-20241071	FECHA EJECUCIÓN:	24/10/2024
Revisó:				
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	08/11/2024

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO	CPS:	SDA-CPS-20241685	FECHA EJECUCIÓN:	25/10/2024
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	25/10/2024

Aprobó:
Firmó:

JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	08/11/2024

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia