

diferentes autoridades, y por otro lado, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada. El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia consagra que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación” (negrilla fuera del original).”

Así mismo, en la Sentencia T-366 de 2013 sostuvo que la “Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión toda parte del pueblo. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho.”

Con estas salvedades, la protesta social pacífica no puede ocurrir con incursión en inmuebles de propiedad privada o de propiedad pública y de ocurrir esta hipótesis, se debe activar la protección del ordenamiento jurídico a favor del propietario, tenedor o poseedor del bien, incluida la persecución penal de quienes incurren en inmuebles ajenos.

SENTENCIA C-015-23 (febrero 2)

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-14809

Norma acusada: inciso 3° del artículo 14, numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del parágrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL UNA SERIE DE FUNCIONES ATRIBUIDAS A LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ – CUNDINAMARCA Y A SU ÓRGANO DE GOBIERNO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 2199 DE 2022⁸
ORGÁNICA
 (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. (...)

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.

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

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

PARÁGRAFO 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.*

⁸ Publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2022

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

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

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

7. Objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte de la Región Metropolitana, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

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

9. El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las

establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman la Región Metropolitana.

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

(...)

ARTÍCULO 22. Sistema de toma de decisiones dentro del consejo regional. El Consejo Regional tomará sus decisiones de acuerdo con los siguientes criterios:

(...)

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

(...)

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.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** el inciso 3º del artículo 14, el numeral 7º del artículo 16 y el numeral 3º del parágrafo 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.

3. Síntesis de los fundamentos

3.1. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda en contra del artículo 14, el artículo 16 y el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Dichas disposiciones prevén (i) la función del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca consistente en proferir el componente físico-espacial del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los lineamientos de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial; (ii) el deber de los municipios asociados a la Región Metropolitana Bogotá

– Cundinamarca consistente en adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los demás lineamientos en materia de ordenamiento territorial; y (iii) el sistema de toma de decisiones del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca en casos entre los que no haya consenso entre las entidades territoriales asociadas. Lo anterior, dado que la demandante consideró que dichas disposiciones vulneran lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 313 y el artículo 325 de la Constitución.

3.2. Al estudiar la aptitud de la demanda, este tribunal consideró apta la demanda respecto del inciso 3° del artículo 14, el numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Igualmente, definió los problemas jurídicos por resolver, y a renglón seguido precisó (i) el alcance y la finalidad de la nueva figura asociativa establecida en el artículo 325 de la Constitución; y (ii) el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo. De esta manera, concluyó la Corte que (i) el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo sostenible; y (ii) la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, regionales, departamentales, municipales y distritales. Por lo demás, identificó que la función de los concejos para la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento esencial en el ordenamiento territorial, sujeto a la Constitución y a la Ley, y por eso no se trata de una función absoluta, ni que agote la función pública administrativa de ordenación del territorio.

1. En consecuencia, este tribunal señaló que las funciones atribuidas por las normas demandadas a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial no desconocen (i) los objetivos y, por tanto, la competencia de la figura asociativa; ni (ii) la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno para ejecutar el desarrollo sostenible de la región y para coordinar y concertar la acción de las entidades territoriales asociadas a dicha figura asociativa. Por lo cual, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 317 numeral 7° y 325 de la Carta Política.

3.3. Asimismo, la Corte encontró que la función de formular 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, no constituyen violaciones a la autonomía municipal. Al respecto, señaló que (i) en las disposiciones acusadas las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la Constitución y la Ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC); y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la Región Metropolitana.

3.4. Por último, sostuvo este tribunal que el procedimiento de última instancia reprochado, para la toma de decisiones cuando no existe consenso en la primera votación, (i) constituye un mecanismo que facilita el consenso, por lo que el sistema decisorio elegido replica -en los mismos términos del art. 325 CP- la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Dichas entidades territoriales, esenciales para la existencia y equilibrio de la RMBC, son articuladoras de las decisiones por adoptar y de los esfuerzos en pro del desarrollo de la región; (ii) no se configura como un poder de veto, dado que el aval de dichas entidades es una expresión del objeto mismo de la Región; (iii) la propia Constitución establece de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, por lo que, la decisión del Legislador no es contraria al criterio del Constituyente. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, concluyó la Sala Plena que el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación, fijado por el Legislador orgánico, no desconoció la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del parágrafo transitorio 2º del artículo 325 de la Carta.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó parcialmente su voto. Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO**, **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez** salvó su voto de manera parcial en relación con la declaratoria de exequibilidad del numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022. A su juicio, tal como fue aprobada la disposición acusada ella desconoce el artículo 325 de la Constitución Política en cuanto faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para vetar decisiones del

Consejo Regional en las que concurre la voluntad de la mayoría absoluta de la RMBC.

El magistrado **Ibáñez Najar** resaltó que el numeral 5 del párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución Política prevé 5 reglas para la toma de decisiones al interior del Consejo Regional, así:

1. El sistema de toma de decisiones que se adopte para la RMBC debe promover el consenso. Esto es, debe comprender mecanismos en los que se prefiera el consenso sobre otras formas de toma de decisiones y debe alinear incentivos para que las decisiones se tomen por consenso entre todos los miembros de esta figura asociativa.
2. Se prohíbe que haya un municipio núcleo. Es decir, todos los municipios que componen la RMBC tienen igual jerarquía y relevancia al interior de esa asociación. Se trata de una Región y no de un área Metropolitana.
3. No hay derecho al veto. Esto es, ninguna de las entidades que hace parte de la RMBC tiene poder suficiente para impedir la adopción de una decisión que tome la mayoría.
4. 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.
5. 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, estas son decisiones en las que es válido que el voto de dos de las entidades asociadas tenga más peso que el de las demás.

Como quiera que el veto es el derecho que tiene una persona o corporación para impedir la adopción de una decisión, ello implica que la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 constituye un límite al legislador en virtud del cual ninguna regla que este expida para la operación del Consejo Regional puede habilitar a las entidades que hacen parte de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca para que su sola voluntad obstaculice la adopción de una decisión que comparte la mayoría.

Contrario a lo decidido por la mayoría, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, 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. Ello, por cuanto faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Gobernador de Cundinamarca para impedir la adopción de una decisión que, sin tener consenso entre todos los miembros de la Región, cuenta con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros, excepto la Alcaldía y la Gobernación. Para ilustrar su punto, el Magistrado indicó que, 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.

En opinión del magistrado **Ibáñez Najer**, no es cierto que la regla de consenso mancomunado prevista en el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 debilite el poder de la Alcaldía Mayor de Bogotá o la Gobernación de Cundinamarca para vetar una decisión de la mayoría. Todo lo contrario, la disposición acusada confiere a esas dos entidades el poder de vetar una decisión aun si esta cuenta con la mayoría absoluta de los miembros de la Región. Esto claramente desconoce el mandato del artículo 325 de la Constitución Política que prohíbe en general el derecho al veto, no el derecho al veto de una sola entidad, sino el derecho al veto de una o varias entidades que conformen la Región.

El magistrado Ibáñez reconoció que la declaratoria de inexecutable podría tener consecuencias contrarias a la Constitución Política en la medida en que podría generar una parálisis al interior de la Región Metropolitana para la toma de decisiones en eventos en los que no exista consenso, y por esa vía frustraría los objetivos perseguidos por el Constituyente. Por ello, a su juicio, una vez constatada la violación del artículo 325 de la Constitución Política, la Sala Plena ha debido adoptar una sentencia integradora que, en aplicación del principio de conservación del derecho, pudiera hacer operativo el mecanismo decisorio sin que este violara la Constitución, mediante la eliminación de la concurrencia que da lugar a la inconstitucionalidad. La decisión a adoptar consistiría entonces en la declaratoria de executable condicionada de la disposición acusada en el entendido que la decisión

respecto de la cual no exista consenso se tomará la decisión por mayoría absoluta, siempre que dentro de esta se cuente con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá “o” de la Gobernación de Cundinamarca.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia