



Sentencia 179 de 2014 Corte Constitucional

SENTENCIA C-179/14

Referencia: expediente D-9867

Demanda de inconstitucionalidad contra el [parágrafo](#) del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 "Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas"

Actor: Guillermo Francisco Reyes González

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, el ciudadano demandante solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del [parágrafo](#) del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 "*Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*".

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. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No. 48.776 del 29 de abril de 2013:

"LEY 1625 DE 2013

(abril 29)

Diario Oficial No. 48.776 de 29 de abril de 2013

CONGRESO DE LA República

Por la cual se deroga la Ley Orgánica [128](#) de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

EL Congreso DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I.

CAPÍTULO I.

OBJETO, NATURALEZA, COMPETENCIAS Y FUNCIONES.

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 conurbanos, los cuales tendrán una Ley especial.

ARTÍCULO 39. RÉGIMEN ESPECIAL PARA BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. La Ley definirá las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los Municipios colindantes del departamento de Cundinamarca."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Guillermo Francisco Reyes González, considera que la Ley 1625 de 2013 en el párrafo del artículo 1º y en el artículo 39 de esa normativa, infringe la Constitución Política en sus artículos 13, 325 y 326 CP, presentando los siguientes argumentos:

1. Indica que para hacer el análisis debe remitirse a los artículos 319, 325 y 326 de la Constitución Política, al igual que a las Leyes 128 de 1994, 388 de 1997, 1454 de 2011, 1496 de 2011 y a la propia norma demandada Ley 1625 de 2013. A este respecto afirma que los artículos Superiores que se consideran vulnerados se refieren a las Áreas Metropolitanas; y las leyes mencionadas tratan sobre los Municipios y Distritos Especiales. Observa que en el artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 queda claro hasta dónde llega el ámbito de competencia del Congreso para expedir la regulación sobre Áreas Metropolitanas, lo que dio lugar a la expedición de la Ley y los artículos que se acusan.

En este sentido, considera que la Ley 1625 de 2013 excluye sin justificación constitucional o jurídica del objeto de su regulación al Distrito Capital y sus Municipios colindantes de Cundinamarca.

2. Señala que la Ley acusada no reguló en su integridad la conformación de Áreas Metropolitanas como debía hacerlo, y por tanto no permite determinar la conformación de una Área Metropolitana para el Distrito Capital y los municipios colindantes, dejando un vacío normativo a este respecto entre la fecha en que entre en vigencia la ley misma y el momento en que sea regulado dicho aspecto por una ley especial. Por tanto, considera que es evidente la discriminación, en tanto le confiere a otros distritos el poder de conformar Áreas Metropolitanas, mientras que le niega dicha posibilidad al Distrito Capital, con lo que a su juicio es clara la violación del art. 13 Superior, lo que además de afectar al Distrito Capital, afecta también a los Municipios colindantes con éste.

3. En armonía con lo anterior, argumenta que existe una clara Omisión Legislativa Relativa en el párrafo demandado del artículo 1º y en el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013, ya que se desconoce el derecho de los Municipios colindantes al Distrito Capital a conformar una Área Metropolitana. Lo anterior, porque estos territorios tendrán una Ley especial, es decir, mientras no se expida dicha Ley estos entes territoriales serán privados, sin justificación, de los beneficios y concesiones que trae la Ley sobre Áreas Metropolitanas.

4. Igualmente, afirma que se vulnera el artículo 325 Superior porque esta norma superior garantiza la posibilidad al Distrito Capital de conformar un Área Metropolitana con los Municipios circunvecinos, mientras que la ley demandada al entrar en vigencia impide que se conforme dicha Área Metropolitana.

5. Considera que el Congreso vulneró el derecho adquirido por el Distrito Capital y Municipios colindantes de conformar un Área Metropolitana reconocido por la Constitución y la Ley 388 de 1997, sin dejar la posibilidad de hacerlo porque establece un régimen excluyente para los mencionados entes territoriales.

6. Sostiene que la Omisión Legislativa Relativa se constata en el presente caso ya que se evidencia el cumplimiento de los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha señalado para que ésta se configure:

(i) En primer lugar, considera que la norma que se puede predicar es la acusada, Ley 1625 de 2013 en sus artículos 1 párrafo y 39 de la Ley 1625 de 2013, la cual vulnera los arts. 13, 325 y 326 superiores.

(ii) En segundo lugar, evidencia que las normas demandadas excluyen de las consecuencias jurídicas previstas sobre conformación de Áreas Metropolitanas para los demás distritos y municipios del país, al Distrito Capital y a los Municipios colindantes del departamento de Cundinamarca, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado. En consecuencia, afirma que se hace evidente la omisión en los preceptos demandados que vulneran los artículos 13, 325 y 326 de la Constitución Política.

(iii) En tercer lugar, a su juicio no existe una justificación objetiva y suficiente que acredite el trato diferenciado entre el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos y los demás distritos y Municipios para conformar Áreas Metropolitanas.

(iv) En cuarto lugar, en su criterio se evidencia una clara discriminación frente al Distrito Capital y los Municipios colindantes respecto de los demás territorios, al excluirlos del derecho que tienen, lo cual califica como una desigualdad negativa, injustificada, arbitraria e irrazonable.

(v) En quinto lugar, observa un incumplimiento de los deberes del legislador, especialmente el de garantizar los derechos fundamentales de los entes territoriales, como el derecho a la igualdad, con el fin de conformar Áreas Metropolitanas. Lo anterior, ya que antes de la expedición de la Ley 1625 de 2013 todos los Distritos y Municipios tenían la misma legislación, y con la exclusión al Distrito Capital y los entes territoriales colindantes, lo que se configura es una Omisión Legislativa Relativa.

7. De conformidad con lo expuesto, en su criterio existe claramente una Omisión Legislativa Relativa por lo que solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de las normas acusadas, ya que se excluye de la reglamentación legal acusada a los entes territoriales mencionados y se vulnera las garantías constitucionales de los artículos 13, 325, y 326 CP.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio intervino a través de apoderado judicial para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(i) Indica que el artículo 322 de la CP señala a Bogotá como capital de la República y del departamento de Cundinamarca, el cual se organiza como Distrito Capital y su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y la Leyes especiales que para el mismo se dicten. Igualmente el art. 325 Superior confirma esto mismo, razón por la cual el Congreso de la República se reservó la facultad para expedir posteriormente una Ley especial para el Distrito Capital, dada sus características particulares, por cuanto son totalmente distintas en relación con las demás Áreas Metropolitanas ordinarias.

(ii) Sostiene que este trato especial no constituye una Omisión Legislativa Relativa, ya que el régimen especial para Bogotá y sus municipios circunvecinos se justifica en cuanto se debe legislar de manera especial y particular, teniendo en cuenta el impacto diferencial que tiene sus relaciones con sus vecinos y su influencia a nivel del país, lo cual no significa que Bogotá no pueda construir un Área Metropolitana, sino que lo debe hacer basándose en una Ley que determine sus propias reglas.

(iii) En cuanto a la Omisión Legislativa Relativa acusada por el demandante por no darse tratamiento igual a situaciones similares, subraya que *"las relaciones de Bogotá con sus vecinos no son análogas ni tienen el mismo impacto del resto de los fenómenos de conurbación o de conformación de Áreas Metropolitanas"*, lo cual está señalado en el documento CONPES 3256 de 2003 *"Políticas y Estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca"*, en el cual se evidencia la situación diferente de Bogotá y los Municipios cercanos en el campo económico y sus relaciones territoriales. En otras palabras, sostiene que ese tratamiento diferencial para Bogotá y la conformación de su Área Metropolitana se justifica en cuanto debe tener reglas especiales a todo nivel por su situación especial a nivel nacional.

2. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior intervino a través de apoderado judicial para solicitar a la Corte declarar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 1º y del 39 de la Ley 1625 de 2013, con base en las siguientes consideraciones:

(i) Observa que los argumentos de la demanda no son claros, ciertos, específicos, pertinentes, ni suficientes; por lo cual la demanda adolece de elementos para que se pueda llevar a cabo un juicio de constitucionalidad. A este respecto afirma que el actor carece de la objetividad necesaria para plantear sus argumentos, y sostiene que el planteamiento de la demanda es completamente subjetivo porque el actor fundamenta su análisis en una interpretación vaga y equívoca de la norma acusada, lo cual es claramente ajeno al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y por tanto no permite adelantar un juicio de constitucionalidad.

(ii) Acerca del cargo de Omisión Legislativa Relativa, argumenta que la Constitución Política señala en relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, que el Distrito Capital está sujeto a un régimen especial propio (arts. 322 a 327 CP). Por este motivo, considera que el legislador expidió los artículos demandados ya que el Distrito de Bogotá tiene un carácter especial y expedirá una Ley con carácter especial para regular lo referente a lo ordenado en los artículos 325 y 326 Superiores. En punto al tema, pone como ejemplo lo que ocurre con el Departamento Archipiélago de San Andrés que tiene un tratamiento similar al Distrito Capital, en el que existen normas especiales de orden tributario, administrativo y electoral.

(iii) Finalmente sostiene que la argumentación presentada por el accionante no sustenta materialmente el concepto de violación de alguna norma superior por tener como argumentación un juicio subjetivo lo cual no permite adelantar el proceso que pretende de la norma.

3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a través de apoderado judicial, solicita a la Corte Constitucional que se inhíba de pronunciarse de fondo por franca incompetencia sustancial de los argumentos presentados por el actor, o que en su defecto, declare la exequibilidad de los artículos demandados, presentando para ello los siguientes argumentos:

(i) Sostiene que la demanda carece de certeza argumentativa al evidenciar que existe en ella una interpretación equívoca y contraria al texto acusado, ya que en los artículos en estudio es notorio que el legislador no pretendió prohibir que Bogotá se convierta en un Área Metropolitana, sino que dada sus características especiales debía someterse a normas legislativas especiales para ajustarse así a una forma de organización administrativa. Lo anterior, significa que las normas acusadas excluyen a la capital respecto del régimen general, pero le reservan una regulación particular. Para la Secretaría Jurídica de Presidencia esto se encuentra en armonía con lo estipulado en el artículo 322 de la Carta Política, en el cual se señala que el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá será el que definan la Constitución y las Leyes que se dicten en esa materia.

(ii) Aduce que tampoco se configura una Omisión Legislativa Relativa porque no se omite incluir a Bogotá en el régimen de las Áreas Metropolitanas sino que el legislador le reserva una Ley especial. Esta omisión no existe por cuanto no se evidencia un vacío normativo ya que el legislador entrega la responsabilidad del tema a una Ley especial. Adicionalmente, sostiene que en caso tal que existiese una Omisión Legislativa absoluta no sería una decisión susceptible de control constitucional, con lo cual trata de mostrar que el demandante hace una interpretación equivocada del texto, por lo que el cargo carece en su concepto de certeza.

(iii) De otra parte, sostiene que el actor tampoco presenta argumentos para fundamentar el cargo por violación del principio de igualdad, ya que no demuestra el porqué la ciudad deba sujetarse a una regulación general a pesar de que el artículo 322 CP determina que Bogotá debe regirse por normas especiales, es decir que en su concepto carecen de certeza sus argumentos.

(iv) Finalmente concluye que la propia Ley demandada admite la divergencia de trato que se refiere el artículo 322 Superior, el cual es el que permite que haya una Ley especial para el Distrito Capital.

4. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación actuando a través de apoderado judicial, solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse en relación con la demanda de inconstitucionalidad o en su defecto declarar exequible las normas acusadas con base en las siguientes razones:

(i) Señala que el Congreso en ejercicio de su potestad de configuración legislativa determina las reglas para la constitución de una Área Metropolitana y que ésta sea una ley general o específica para el caso particular de Bogotá. En este sentido indica que en las Leyes 1454 de 2011 y 1625 de 2013 hay omisión legislativa absoluta por lo cual la Corte, en relación con esta última ley demandada, también debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo en relación con la acción de inconstitucionalidad, y en su lugar, considera que debe exhortarse al Congreso para que expida la legislación en relación con la conformación del Área Metropolitana de Bogotá y sus Municipios circunvecinos conforme al artículo 325 Superior.

(ii) Considera que la configuración legislativa del Congreso no lo obliga a regular en un solo estatuto lo relacionado con las Áreas Metropolitanas, ya que la ausencia de regulación en relación con este tema relativo a Bogotá es apenas la expresión de la potestad de configuración legislativa y de un mandato constitucional, en el cual se señala que debe haber un régimen especial propio para Bogotá, dada su condición de Distrito Capital.

(iii) Afirma que el régimen especial señalado en el párrafo anterior está consagrado en el artículo 322 Superior en el cual se consagra que este régimen será el que se determine en la Constitución y la Leyes, lo cual se complementa con lo contenido en el artículo 325 CP, en el que se indica que el Distrito Capital podrá conformar un Área Metropolitana y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. En otras palabras señala que la exclusión que existe en la Ley 1625 de 2013 parte del desarrollo de un mandato constitucional y legal.

(iv) Finalmente, sostiene que al establecerse normas que remiten a una posterior regulación de los deberes constitucionales, se configura una ausencia total de legislación con lo que se produce una Omisión Legislativa Absoluta la cual no está sujeta a control por parte de la Corte Constitucional.

5. Gobernación de Cundinamarca

La Gobernación de Cundinamarca rinde concepto dentro de la acción de inconstitucionalidad radicada en la Corte Constitucional, señalando que la norma acusada es constitucional, presentando los siguientes argumentos:

(i) Considera que no existe ninguna inconstitucionalidad en las normas bajo estudio por cuanto el Distrito Capital y sus Municipios conurbanos tendrán una Ley especial. Así, en cuanto al régimen especial para Bogotá y Cundinamarca habrá una Ley la cual determinará las áreas especiales para la conformación de una Área Metropolitana de la capital y los Municipios colindantes del departamento. Además indica que el legislador sí determinó cómo deben conformarse estas Áreas Metropolitanas, lo cual hará el Congreso a través de una Ley que será expedida para su caso en particular.

(ii) Señala que históricamente los Municipios colindantes con el Distrito Capital han sido absorbidos por la misma, con lo cual se elimina todo régimen político administrativo y terminan siendo manejados estos entes por los gobiernos de turno desconociendo el principio de autonomía e independencia de los Municipios conurbanos colindantes con Bogotá. Por esta razón, considera que el legislador ha considerado necesario dar reglas especiales para que el departamento de Cundinamarca no disminuya su jurisdicción territorial al ampliarse las Áreas alrededor del Distrito Capital, ya que con ésto se genera un desequilibrio en el departamento restándole área en su territorio.

6. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios a través de su Director ejecutivo, solicita a la Corte Constitucional que se pronuncie con una sentencia inhibitoria en relación con los planteamientos del demandante, y que además exhorte al Gobierno y al Congreso para que expidan la Ley que fije las condiciones con base en las cuales el Distrito Capital y los Municipios circunvecinos puedan crear un Área Metropolitana, con fundamento en los siguientes argumentos:

(i) Señala que el demandante considera violados los artículos 13, 326 y 325 Superiores, siendo solo éste último el que pueda tener algún tipo de análisis ya que no encuentra en los argumentos planteados ninguna relación para analizar los dos primeros mandatos constitucionales, por cuanto no existen, en su concepto, razones predicables para la vulneración de los mismos.

(ii) Afirma que en la Constitución el Distrito Capital no se considera un municipio, por lo que se determinó una norma especial para un Área Metropolitana extraordinaria y la Ley 1625 de 2013 reitera esta especialidad en los artículos demandados. Por lo tanto, afirma que no se puede solicitar que la Corte reconozca una situación de igualdad cuando la misma Constitución distingue claramente entre municipio y distrito, como dos entidades distintas. Por lo tanto, considera que no se puede hablar de Omisión Legislativa Relativa sino de Absoluta, al posponer la fijación de un régimen para que el Distrito Capital y los Municipios circunvecinos puedan conformar un Área Metropolitana especial o extraordinaria. Lo anterior, implica en criterio de la Federación una situación análoga *mutatis mutandi* a la expuesta en la sentencia C-1454 de 2011 en donde la Corte se declaró inhibida por hallar una Omisión Absoluta, pero exhortó al Congreso de la República para regular lo concerniente al caso que se estudió en la misma sentencia.

7. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia rinde concepto a través del académico designado, con el fin de que los cargos presentados por el demandante sean desestimados por la Corte Constitucional. Su apreciación se sustenta en los siguientes argumentos:

(i) En cuanto al concepto de vulneración del principio de igualdad, señala que no encuentra que se produzca dicha violación, puesto que el Congreso en el ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa decidió establecer una normatividad especial para estas entidades territoriales en particular, la cual se consagrará en otro concepto legal distinto a la ley demandada, lo que descarta un trato discriminatorio o desigual injustificado como lo señala el actor.

(ii) En relación con los arts. 325 y 326 superiores, sostiene que tampoco se encuentra vulneración a los mismos, ya que éstos consagran que el legislador puede configurar legislativamente este tema, lo cual le fue otorgado por el mismo constituyente al establecer que la posibilidad de conformar un Área Metropolitana por parte del Distrito Capital y sus Municipios circunvecinos se determinará mediante una Ley especial.

8. Universidad de la Sabana

La Universidad de la Sabana a través del comisionado de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de esta institución, rinde concepto de apoyo a la demanda y considera que la misma debe prosperar, dando como argumentos los que se pasan a señalar a continuación:

(i) Presenta en su intervención una definición de los conceptos relativos a Municipios, ordenamiento territorial y Áreas Metropolitanas. Además considera que obligar a que Bogotá cree un Área Metropolitana es algo que debe ser confiado a los municipios correspondientes y a sus intereses particulares, es decir, que constituye un interés netamente local, lo cual es contrario a lo que pretende el legislador con las normas demandadas, con lo cual se lesiona los intereses de los municipios afectados porque su autonomía se quebranta al depender no de sí mismo sino de una Comisión del Congreso Nacional.

(ii) Recuerda que las Áreas Metropolitanas no son entes territoriales, son entidades administrativas de orden territorial frente a las cuales la capacidad de configuración legislativa es amplia, es decir, estas Áreas obedecen a principios de descentralización pero sin autonomía política, la cual sí le es reconocida constitucionalmente a los entes territoriales en los arts. 1º y 287 Superiores.

9. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia considera que se debe declarar la inconstitucionalidad de las normas en discusión, artículos 1 parágrafo y 39 de la Ley 1625 de 2013, a partir de las siguientes consideraciones:

(i) Sostiene que a pesar de que en la demanda hay falta de claridad en los cargos, considera adecuado que la Corte Constitucional deduzca que lo que pretende el demandante es demostrar una Omisión Legislativa Relativa por cuanto hay una ausencia de legislación particular sobre la posibilidad de constituir Áreas Metropolitanas entre Bogotá y sus Municipios circunvecinos.

(ii) En relación con la Omisión Legislativa Relativa señala que el legislador pudo haber reglamentado un aspecto específico con relación al régimen de Áreas Metropolitanas específicamente las del Distrito Capital, pero éste decidió omitirlo expresamente y trasladarlo a una futura Ley, la cual no se señala cuándo se creará.

(iii) Menciona que la jurisprudencia de la Corte ha establecido los requisitos para entender la procedencia de la Omisión Legislativa Relativa, de manera que en el caso en estudio considera que se cumplen los requisitos de la siguiente manera: (i) hay una norma sobre la cual se predica el cargo, (ii) en estas normas se excluye la consecuencias jurídicas en casos asimilables, (iii) a pesar de que se le otorga constitucionalmente un tratamiento diferenciado al Distrito Capital, no existe una referencia expresa o tácita sobre dicho trato diferenciado salvo el artículo 325 Superior, pero la misma no trae ingredientes específicos diferenciadores sino que solo señala la causa por la cual se pueden constituir dichas aéreas, (iv) se configura una desigualdad negativa con los Municipios conurbanos y el Distrito Capital, por lo tanto es evidente la Omisión Legislativa Relativa, lo cual lleva a que sean inexecutable los artículos en discusión.

10. Universidad Libre de Colombia

La Universidad Libre de Colombia interviene a través del coordinador del observatorio de intervención ciudadana constitucional, para señalar la constitucionalidad de las normas acusadas, a partir de las siguientes consideraciones:

(i) Afirma que la Constitución de 1991 estableció un régimen especial para el Distrito Capital, como lo consagran los artículos 322 y ss. de la Carta Política. De esta manera, los arts. 322 a 327 CP establecen un régimen especial para Bogotá, en donde se define a ésta como la Capital tanto de Colombia como de Cundinamarca, y tiene la posibilidad de constituir un Área Metropolitana con la incorporación de Municipios a la Capital, pero prohibiendo a los ciudadanos de la Capital la participación en la política de estos Municipios; entre otras medidas.

(ii) Menciona que Bogotá tiene un régimen especial distinto a los demás Municipios por su acelerado crecimiento, sus necesidades, ubicación geográfica, su impacto económico y otros aspectos que no pueden confundirse con los demás Municipios.

(iii) Considera que las normas demandadas no riñen con la Constitución sino que por el contrario reafirman su régimen especial, además, el excluir a Bogotá de la Ley demandada no implica la violación de las normas constitucionales señaladas ya que puede existir un régimen especial distinto para estos entes territoriales que atienda sus necesidades particulares, por lo que necesita de un análisis diferencial por parte del Congreso de la República para finalmente expedir una Ley que permita su implementación.

11. Alcaldía Mayor de Bogotá

La Alcaldía Mayor de Bogotá presenta un escrito extemporáneo en donde coadyuva las pretensiones del actor, a través del Subdirector Distrital de Defensa Judicial y Prevención de Daño Antijurídico de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en donde alega que:

(i) no existe justificación constitucional para excluir al Distrito Capital y Municipios circunvecinos de la Ley 1625 de 2013; (ii) no hay explicación que justifique que el legislador no haya regulado en su integridad la conformación de Áreas Metropolitanas al excluir al Distrito Capital y los municipios vecinos para constituir dichas Áreas, con lo que vulnera el principio de igualdad consagrado en el art. 13 de la CP; (iii) los artículos demandados desconocen el derecho que constitucionalmente les confiere a los Municipios colindantes al Distrito Capital en el art. 326 Superior; (iv) hasta que no se expida la Ley para el Distrito Capital se priva a los entes territoriales de los beneficios y concesiones que hay para los demás; (v) no existe, a pesar de la configuración legislativa del Congreso de la República, la posibilidad de excluir al Distrito Capital y los Municipios cercanos de la posibilidad de conformar Áreas Metropolitanas; (vi) esta Ley deja en un limbo jurídico y legal al Distrito Capital y Municipios conurbanos, lo cual es inconstitucional; y (vii) que es clara la Omisión Legislativa Relativa por parte del Congreso, pues al entrar en vigencia la Ley 1625 de 2013 el Distrito Capital y los Municipios adyacentes quedan excluidos de la posibilidad de conformar Áreas Metropolitanas, con lo que esta disposición legal incompleta vulnera las garantías constitucionales que se hallan consagradas en los artículos 13, 325 y 326 Superiores.

12. Intervención ciudadana

El ciudadano J. Hernán Ramírez Ortigón, interviene en la presente Acción de Inconstitucionalidad para solicitar a la Corte abstenerse de declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1625 de 2013 en sus artículos 1 parágrafo, y 39, basándose en las siguientes consideraciones:

(i) Señala que es improcedente la presente acción por cuanto se formula un cargo global, no se precisa en forma clara los cargos en relación con todos los contenidos de la misma y estas consideraciones planteadas son de carácter general e histórico. Recuerda los requisitos para las demandas de acciones públicas de inconstitucionalidad que están contenidos en el art 2º de la Ley 2067 de 1991, uno de los cuales es el de exponer las razones por las cuales los textos constitucionales se consideran vulnerados. En este caso considera que no se evidencian verdaderos cargos contra las normas demandadas, ya que éstos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

(ii) Argumenta que el legislador no omitió dejar por fuera de la normatividad orgánica a Bogotá y Cundinamarca, sino que lo que hizo fue atribuirles un régimen especial. Menciona que el Distrito Capital y los Municipios circunvecinos podrán conformar el Área Metropolitana del Distrito especial, es decir, que éstos tienen la posibilidad, a voluntad, de conformar esta Área Metropolitana, lo cual es algo otorgado por el Constituyente a los mismos.

(iii) Aduce que no hay violación del precepto del principio de igualdad ya que puede ser descompuesto en cuatro mandatos los cuales no se ven vulnerados y se refieren a: "a. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, b. un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, c. un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presentan similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevante a pesar de las diferencias y, d. un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en arte similar y en parte diverso, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes." Estos conceptos extraídos de la sentencia C-520 de 2012, evidencian a juicio del ciudadano que no existe violación a las normas demandadas en razón a que el desarrollo constitucional aquí señalado nos muestra una perspectiva distinta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5661 del 1 de noviembre de 2013, solicitó a la Corte declarar exequible los artículos 1 parágrafo, y 39 de la Ley 1625 de 2013, y adicionalmente, exhortar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que expidan "*la Ley orgánica especial que regule la facultad del Distrito Capital y los Municipios conurbanos para conformar un Área Metropolitana*".

El problema jurídico que considera hay que resolver es si las disposiciones demandadas vulneran los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 13, 325 y 326 de la Constitución Política al excluir a Bogotá y sus Municipios circunvecinos de lo estipulado en la Ley 1625 de 2013, los cuales tendrán una Ley especial que se aplicará a los mismos. Para analizar el anterior problema jurídico expone y desarrolla los siguientes argumentos:

(i) Sostiene que una Ley que regule un Área Metropolitana entre Bogotá y los Municipios colindantes no desconoce el ordenamiento superior, ya que de un lado, no es imperativo que las normas sobre Áreas Metropolitanas deban estar contenidas en un solo instrumento legal, y de otro lado, la disposición contenida en el artículo 322 CP en su inciso segundo indica que "*el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital será el que determinen la Constitución, las Leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los Municipios*".

(ii) Afirma que el Distrito Capital tiene una singularidad que lo hace diferente a las demás entidades territoriales de la Nación, lo cual justifica que se creen Leyes especiales para su condición extraordinaria, siempre y cuando se ajusten a la Constitución y sus disposiciones estén en armonía con las Leyes orgánicas.

(iii) Considera que por lo anterior no se puede afirmar, como lo hace el actor, que se vulneraron los artículos 13, 325 y 326 constitucionales,

pues lo que se señala en las normas acusadas es que el Distrito Capital tendrá reglas especiales que están sujetas a la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los Municipios contiguos del departamento de Cundinamarca.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de una Ley, en este caso, de la Ley 1625 de 2013.

2. Problema jurídico y esquema de resolución

El problema jurídico que debe resolver la Corte en esta oportunidad es si los enunciados normativos contenidos en el párrafo del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 "*Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*", vulneran la Constitución Política en sus artículos 13, 325 y 32 CP y con ello se configura una Omisión Legislativa Relativa, en razón a que las disposiciones acusadas determinan que la Ley 1625 de 2013 no aplica para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbanos, los cuales tendrán una ley especial que definirá las reglas especiales a las que se sujetará la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca.

Para analizar este problema jurídico la Corte (i) reiterará su jurisprudencia en relación con los requisitos para la configuración de una Omisión Legislativa Relativa; (ii) analizará el estatus normativo de las Áreas Metropolitanas, de conformidad con la Constitución, las leyes orgánicas y la jurisprudencia de esta Corte; para posteriormente (iii) entrar a resolver el cargo central de la demanda consistente en si se configura o no la Omisión Legislativa Relativa alegada por vulneración de los artículos 13, 325 y 326 CP, respecto de la posibilidad de que el Distrito Capital pueda conformar un Área Metropolitana con los municipios colindantes de Cundinamarca a partir de una ley especial diferente a la Ley 1625 de 2013.

3. La Omisión Legislativa Relativa. Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación ha indicado que la omisión legislativa reviste dos posibles modalidades: omisión legislativa absoluta, caso en el cual no procede el análisis constitucional por inexistencia de disposición legal y la omisión legislativa relativa, caso en el cual sí procede el estudio constitucional por cuanto se trata de una disposición legal incompleta que vulnera ciertas garantías constitucionales.¹ Preponderantemente, la configuración de omisión legislativa relativa se ha referido a la vulneración del principio de igualdad y al debido proceso, pero esta Corte ha establecido también que ello no siempre es así y que este tipo de incumplimiento del legislador en su deber de legislar puede estar referido a la vulneración de otras garantías constitucionales.²

La jurisprudencia de esta Corporación ha recabado que la Omisión Legislativa Relativa se presenta entonces en aquellos casos en que el Legislador regula una materia que por expreso mandato constitucional le corresponde desarrollar, pero lo hace de forma incompleta, parcial, insuficiente, de manera que omite un sujeto o grupo poblacional, un supuesto de hecho, una consecuencia jurídica, o una condición esencial para la regulación correspondiente, que de conformidad con los mandatos superiores contenidos en la Constitución Política deberían hacer parte del desarrollo de un determinado valor, principio, derecho o mandato constitucional. En esta hipótesis, el texto legal que se acusa por haber omitido un elemento o aspecto esencial en su regulación, debe analizarse desde los mandatos superiores de la Carta, con el fin de determinar si dicha falencia legislativa conlleva una violación de un derecho, especialmente del valor, principio y derecho a la igualdad o del debido proceso, y con ello demuestra un carácter arbitrario, inequitativo o discriminatorio, y por consecuencia deviene inconstitucional³.

En estos casos, esta Corporación se ha declarado competente para abocar el conocimiento de la Omisión Legislativa Relativa, en razón a que ésta genera una oposición o contradicción objetiva de las normas demandadas con la Carta Política, la cual es susceptible de constatare a partir de una confrontación de las disposiciones acusadas y los mandatos superiores⁴.

La jurisprudencia constitucional ha determinado los requisitos para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por Omisión Legislativa Relativa, precisando que deben llenarse ciertas exigencias especiales y específicas. Así, para constatar la configuración de una Omisión Legislativa Relativa, se ha reiterado de manera sistemática y pacífica que deben presentarse los siguientes exigencias: (a) la *existencia de una norma* respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la *exclusión* de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos *casos o situaciones análogas* a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la *omisión* en el precepto demandado de un *ingrediente o condición* que, de acuerdo con la Constitución, *resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta*; (c) la *inexistencia de un principio de razón suficiente* que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una *desigualdad negativa* para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y por consiguiente la *vulneración del principio de igualdad*, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un *deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador* para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.⁵

Igualmente, este Tribunal ha establecido que en los casos en que se llegue a configurar una omisión legislativa relativa, se debe proceder a dictar o bien una *sentencia de inexequibilidad pura y simple* en aras de restablecer la igualdad, como cuando se suprime del ordenamiento jurídico una regulación contentiva de un trato discriminatorio; o bien una *sentencia integradora o aditiva*, en virtud de la cual se completa o

perfecciona la regulación examinada, se restablece la voluntad del Constituyente, que no acató el legislador, y se elimina la vulneración de garantías constitucionales, en ejercicio de su función propia de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución consagrada en el Art. 241 de la misma.⁶4. El origen, la evolución histórica, la naturaleza, funciones y reserva de ley orgánica de las Áreas Metropolitanas en la Constitución Política de 1991

4.1 Respecto del origen y la evolución histórica de las Áreas Metropolitanas, y su inclusión en la Carta Política colombiana es necesario remontarse a Acto Legislativo No. 1 de 1968 que modificó la Constitución de 1886 al incorporar en el art. 198 Superior que "*para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.*"⁷ (Resalta la Corte)

Con esta reforma constitucional se buscaba permitir la unión de municipios cercanos y con ciertos rasgos comunes o compartidos con el fin de convertirse en un ente especial, con un territorio mayor, con jurisdicción en todos ellos, con el fin de lograr objetivos comunes de carácter administrativo o fiscal. Esto implicaba que se creara una nueva persona jurídica de derecho público que contaría con autoridades y regímenes especiales. Para que se realizaran estas modificaciones se disponía que las Asambleas Departamentales realizaran un acto con iniciativa de la Gobernación, una vez se hubiera oído la opinión de los Consejos de los Municipios interesados en crear este tipo de Áreas.⁸

En la evolución jurídica-normativa de las Áreas Metropolitanas, precedieron a la Constitución de 1991, además del Acto Legislativo previamente señalado, el Decreto-Ley 3104 de 1979 mediante el cual se reguló la organización y funcionamiento de las Áreas Metropolitanas, en cuyos artículos 1 al 3 se define la naturaleza de estas Áreas y su constitución, su organización administrativa se desarrolla en los artículos 4^o al 15, y su funcionamiento se encuentra contenido en los artículos 16 al 18.

Por otra parte en el Decreto-Ley 1333 de 1986 se expidió el Código de Régimen Municipal, el cual contaba originariamente con 368 artículos y comprendía los siguientes Títulos: El Municipio como entidad territorial; Condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; Planeación municipal; Concejos; Acuerdos; Autoridades; Entidades descentralizadas; Bienes y rentas municipales; Presupuesto; Contratos; Personal; Control fiscal; Divisiones administrativas de los Municipios; Asociaciones de Municipios; *Áreas Metropolitanas*; Participación comunitaria y disposiciones varias. Las disposiciones relacionadas con las Áreas Metropolitanas que comprendía los artículos 348 al 373 fueron derogadas por la Ley 128 de 1994.

El Acto Legislativo No. 1 de 1968 y los Decretos-Leyes mencionados previamente fueron el precedente jurídico normativo que tuvo en cuenta el Constituyente de 1991 para la consagración de las Áreas Metropolitanas en el artículo 319 Superior, el cual mantiene en esencia esta misma figura. Así, el mandato contenido en el artículo 319 CP consagra las condiciones y características para que proceda la conformación de las áreas metropolitanas, esto es, (i) la existencia de dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas, (ii) que este conjunto de municipios tenga las características para la conformación de un área metropolitana, (iii) que se organicen como una entidad administrativa encargada de programas y de coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; (iv) que esta entidad administrativa racionalice la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran; (v) que esta entidad administrativa ejecute obras de interés metropolitano; (vi) que la ley de ordenamiento territorial disponga para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; (vii) que la misma ley garantice que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; (viii) que esta misma ley señale la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios; (ix) que cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolicen la conformación del área y definan sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley; y (x) que las áreas metropolitanas puedan convertirse en Distritos conforme a la ley.

Igualmente, esta Corporación ha recabado en que de conformidad con el artículo 319 Superior, las Áreas Metropolitanas gozan de un régimen especial administrativo y fiscal que hace parte de una ley orgánica, al igual que los dispositivos para que en los órganos de administración de éstas áreas las autoridades de cada municipio participen de forma adecuada y acorde con lo dispuesto por la ley. Así mismo, ha enfatizado que de acuerdo con este mandato superior, se debe definir la forma de convocatoria para las consultas populares y así decidir la vinculación de los municipios que las constituyan. En este sentido, ha sostenido que los aspectos que son reserva de la ley orgánica en las áreas metropolitanas son: (i) el régimen administrativo especial, (ii) el régimen fiscal especial, (iii) la garantía de participación de las autoridades municipales en los órganos de administración y (iv) la forma de convocar y realizar las consultas populares en las que se decide la vinculación de los municipios. Con esto es claro que el legislador ordinario debe ajustarse en sus actuaciones con relación a estas Áreas Metropolitanas a lo dispuesto por él mismo mediante ley orgánica. Estos desarrollos legislativos dieron como resultado la expedición de la Ley 128 de 1994 "*Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas*", que desarrollaba antes de la Ley 1625 de 2013, ahora demandada, las disposiciones del art. 319 CP. ⁹Es necesario mencionar, que la disposición 319 de la Constitución de 1991 conservó en esencia las mismas características de las Áreas Metropolitanas antes de este nuevo paradigma constitucional, pero también introdujo cambios importantes que el Constituyente consideró que debían ser llevados a cabo, tales como la inclusión de la consulta popular para que se puedan conformar estas entidades administrativas especiales. Con esta modificación, la población directamente afectada por este tipo de decisiones, puede participar activamente frente a la creación de un Área Metropolitana. Igualmente, el Constituyente introdujo la posibilidad de que municipios que no fueran parte del departamento en donde se ubique el municipio núcleo puedan hacer parte del Área Metropolitana que lo beneficie para su desarrollo. Como se mencionó, posteriormente, con la expedición de la Ley 128 de 1994 se expidió la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, en desarrollo del artículo 319 CP, ahora derogada por la Ley 1625 de 2013 que se estudia.

4.2 En relación con la naturaleza jurídica de las Áreas Metropolitanas, es necesario precisar, en primer lugar, que el Estado Colombiano se organiza políticamente en dos niveles: el nacional y las entidades territoriales. Lo anterior, porque el art. 1º C.P. indica que el Estado Colombiano es una República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, razón por la cual la Nación, los departamentos, distritos y municipios son personas jurídicas de derecho público. Por otro lado, la organización administrativa permite la creación de entidades públicas diferentes, como ejemplo a nivel nacional el Banco de la República (art. 371 C.P.) y a nivel territorial la constitución de regiones administrativas y de planificación (art. 306 C.P.). Es por tanto claro que la organización política y la administrativa son diferentes, ya que la primera se refiere a la forma del Estado, mientras que la segunda hace relación a la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones asignadas a cada nivel del Estado, de conformidad con el art. 209 Superior.¹⁰

En segundo lugar, debe reiterarse que el artículo 319 Superior, como ya se reseñó, consagra que cuando dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas comunes pueden organizarse como Área Metropolitana, la cual se constituye en una entidad administrativa "con el objetivo de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran y ejecutar obras de interés metropolitano"¹¹. En el mismo artículo se señala que las Áreas Metropolitanas tendrán un régimen administrativo y fiscal especial que garantice la participación de las autoridades municipales en los órganos de administración y señalar, en el tema de la consulta previa, cómo se realizara la convocatoria de las mismas.¹² Si bien en el artículo 319 de la Carta Política no se señala expresamente que un Área Metropolitana tiene su personalidad jurídica propia, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esto no significa que el legislador no pueda considerarla como persona jurídica de derecho público, ya que ésta corresponde a la calidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, lo cual es manifiesto en las Áreas Metropolitanas, ya que los municipios que la conforman adquieren estos beneficios y responsabilidades encaminados al bien común de todos ellos. Esto ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

"- El artículo 319 de la Carta Política asigna al área metropolitana la calidad de "entidad administrativa". Como se indica, la personalidad jurídica es inherente, por principio, a las entidades públicas.

- La Constitución asigna al área metropolitana un conjunto de funciones que, por su naturaleza, exige para su ejecución la calidad de persona jurídica, en la medida en que requiere la celebración de contratos, la prestación de servicios y la ejecución de obras de interés de los municipios que la integran.

- Dispone igualmente la Constitución que la ley señalará las condiciones para que se convoquen y realicen las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios al área metropolitana, y la manera como los concejos y los alcaldes municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades. De esta manera, el Constituyente ha asignado al legislador la competencia para señalar las condiciones en que se protocolizará la vinculación de los municipios al área metropolitana. En desarrollo de esta facultad y con base en el principio de libertad de configuración legislativa, el Congreso, como órgano de representación democrática por excelencia, dispuso expresamente en el artículo 2º de la Ley 128 de 1994 que las áreas metropolitanas sean personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propio, lo cual no significa, por ningún motivo, que por ese hecho adquieren la calidad de entidad territorial. Además, al señalar el artículo 319 de la Constitución que es el municipio el que se vincula al área metropolitana, tal vinculación es admisible a una entidad que disponga de su propia personalidad jurídica."¹³ En consecuencia se colige que las Áreas Metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, por ser sujetos de derechos y obligaciones que son adquiridos por los municipios mediante votación popular, en la que se decide integrar un área Metropolitana o pasar a hacer parte de un área previamente creada.

En síntesis, en el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación) y todas ellas cuentan con su propia personalidad jurídica, la cual apareja consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios.¹⁴ 4.3 En cuanto a la reserva de ley orgánica para las Áreas Metropolitanas es de recordar que por disposición expresa del Constituyente, teniendo como base el artículo 319 Superior, existen cuatro aspectos que son reserva de la ley orgánica en las Áreas Metropolitanas: (i) su régimen administrativo especial; ii) su régimen fiscal especial; iii) la garantía de participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración y iv) la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios".¹⁵

Por lo señalado por el Constituyente, el legislador ordinario debe ceñir sus actuaciones a lo dispuesto por él mismo mediante ley orgánica, sin embargo, no todos los asuntos en relación con las Áreas Metropolitanas deben ser regulados por una ley orgánica, excepto las enumeradas previamente. Este es el motivo de la creación y promulgación en su momento de la Ley 128 de 1994, en cuya ley solo se podía establecer por medio de un estudio cuál de las normas creadas eran por su naturaleza de carácter orgánico.

4.4 Acerca de las funciones de las Áreas Metropolitanas, es de recabar que de conformidad con el mandato contenido en el artículo 319 Superior las Áreas Metropolitanas tendrán como funciones (i) desarrollar programas y de coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; (ii) racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran; (iii) ejecutar obras de interés metropolitano; (iv) regularse por un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; (v) garantizar que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; (vi) definir sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley; y (vii) la facultad de convertirse en Distritos conforme a la ley.

4.5 En relación con el principio de igualdad y la diferencia entre los municipios que pertenecen o no a una Área Metropolitana, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que es válido y legítimo, desde el punto de vista constitucional, adelantar un juicio de igualdad entre dos entidades

públicas, por dos motivos: "(i) en su calidad de personas jurídicas, las entidades territoriales cuentan con los derechos inherentes a tal personalidad, según sean aplicables; y (ii) frente a la expedición del régimen que les será aplicable por parte del Congreso, las entidades municipales se encuentran en igualdad de condiciones -la Constitución habilita al legislador, en términos generales, para establecer el régimen aplicable a los municipios, sin que se haya efectuado entre ellos diferenciaciones (arts. 286 y 287, C.P.), por lo cual las distinciones que trace el Legislador deben contar con un fundamento sólido que las justifique, so riesgo de constituir una discriminación. Esta segunda razón cuenta con una sola excepción constitucional, cual es la del régimen especial aplicable al Distrito Capital. En conclusión, es viable efectuar un juicio de igualdad entre entidades públicas".¹⁶ (Énfasis de la Corte)

Es entonces evidente que entre los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana y los que no integran ninguna, no se encuentran en igualdad de condiciones, esto es, porque el área metropolitana cumple funciones articuladoras de las competencias atribuidas a cada una de las entidades territoriales que le conforman, en virtud de lo señalado en el artículo 319 CP. Por lo tanto los municipios que componen esta Área deben estar en condiciones similares para efectos presupuestales, de no cumplirse con ésto, se podría desequilibrar la relación interna entre los municipios que hagan parte de un Área Metropolitana.

Para la Sala es importante poner de relieve, que la propia jurisprudencia constitucional ha hecho una excepción constitucional en el juicio de igualdad respecto del caso del Distrito Capital el cual cuenta con un régimen especial, en cuanto a la aplicación del principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución que consagra un postulado de igualdad entre iguales y de diferencia entre diferentes, de manera que los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana cumplen una función específica señalada en el párrafo anterior y deben estar en condiciones similares para las finalidades presupuestales, excepto en el caso del Distrito Capital.¹⁷

VII. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS DEMANDADAS

1. El actor considera que los artículos 1 en su parágrafo y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 vulneran los artículos 13, 325 y 326 de la CP, en razón a que esta Ley no aplica para el Distrito Capital y los municipios circunvecinos a afectos de que puedan conformar un Área Metropolitana, con lo cual perjudican a estos entes territoriales y los privan de los beneficios que podrían obtener con la aplicación de esta ley. Por esta razón, alega la presunta existencia de una Omisión Legislativa Relativa al desconocer el Legislador el derecho de los municipios colindantes al Distrito Capital de conformar una Área Metropolitana hasta tanto no se expida una Ley especial para ellos.

2. En sus intervenciones el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio del Interior; la Gobernación de Cundinamarca; la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Universidad Libre de Colombia, solicitan a la Corte declarar ajustados a la Constitución los artículos demandados. Para fundamentar su posición, indican que el Distrito Capital tiene características diferentes a los demás distritos, municipios y Áreas Metropolitanas ordinarias, por lo cual debe tener una ley diferencial con sus propias reglas especiales, de conformidad con los artículos 322 al 327 de la Constitución Política que establecen un régimen especial para el Distrito Capital. Por lo tanto, consideran que esta Ley demandada lo que hace es desarrollar un mandato constitucional y afianzar la Constitución.

Por su parte la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación, la Federación Colombiana de Municipios y el ciudadano J. Hernán Ramírez Ortegón solicitan a la Sala declararse inhibida para pronunciarse de fondo en este caso, al considerar que los argumentos en la demanda no son claros, ciertos, específicos, pertinentes, ni suficientes. Observan que lo que se presenta en este caso es una Omisión Legislativa Absoluta por lo que la Corte Constitucional debe inhibirse.

En las intervenciones de la Universidad de la Sabana y la Universidad Externado de Colombia se solicita a este Tribunal declarar la inexecutable de las normas acusadas, así como también la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante escrito extemporáneo, mediante el cual manifiesta la coadyuvancia a las pretensiones del actor. Como fundamento de la inexecutable de las normas demandadas sostienen que se evidencia una Omisión Legislativa Relativa al cumplirse los requisitos que ha señalado la Corte para la configuración de dicha figura jurídica, ya que al entrar en vigencia la Ley demandada, el Distrito Capital y los municipios conurbanos quedan sin la posibilidad de conformar un Área Metropolitana hasta tanto no se expida una ley especial para ello. Por lo tanto, coligen que tanto el Distrito como los municipios circunvecinos se perjudican al no gozar de los beneficios de un Área Metropolitana de las características prescritas por el artículo 319 Superior hasta que se cree la nueva Ley Orgánica que los cobije.

3. El Ministerio Público emitió su concepto en el presente caso, solicitando a esta Corporación declarar exequibles los artículos 1 parágrafo, y 39 de la Ley 1625 de 2013. Adicionalmente solicita que se exhorte al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que se expida la Ley Orgánica que regule la conformación del Área Metropolitana para el Distrito Capital y los municipios circunvecinos. Con el fin de fundamentar su posición argumenta que no es imperativo que las normas sobre Áreas Metropolitanas deban estar contenidas en un solo instrumento legal, y señala que el Distrito Capital tiene una singularidad que lo hace diferente de las demás entidades territoriales, y que de conformidad con el artículo 322 CP se justifica que se creen Leyes especiales para su condición excepcional.

4. El alcance y contexto normativo de las disposiciones demandadas

4.1 El artículo 1º de la Ley 1625 de 2013 consagra el objetivo de dicha normativa, estableciendo que la finalidad de la ley será dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, de conformidad con la autonomía que les es reconocida por la Constitución Política y la Ley, y con el fin de que sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

Para tales efectos, en el numeral 2º del artículo 1º demandado, se deroga la Ley 128 de 1994 y se dispone la articulación de la normatividad existente relativa a las Áreas Metropolitanas contenida en las disposiciones de las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras.

En su parágrafo único especifica que la Ley 1625 de 2013 no aplicará para el caso de Bogotá D.C. y sus municipios conurbanos, determinando que estos entes territoriales tendrán una ley especial para la conformación de la respectiva Área Metropolitana, enunciado normativo que es demandado en esta oportunidad.

Por su parte, el artículo 39 de la misma Ley, ahora acusado, desarrolla la disposición contenida en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1625 de 2013, en cuanto establece un régimen especial para Bogotá y Cundinamarca, determinando que la ley definirá las reglas especiales o un régimen especial al que se someterá la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios circunvecinos o colindantes del departamento de Cundinamarca.

4.2 El contexto normativo de la Ley 1625 de 2013

La Ley 1625 del 29 de abril de 2013 *"Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas"* guarda el espíritu de la ley abolida 128 de 1994 en el desarrollo de cada uno de sus 42 artículos.

Esta ley se divide en dos títulos, el primero se divide en once capítulos que contienen 40 artículos los cuales desarrollan el contenido de la norma, los dos últimos capítulos que hacen parte del título II, hacen referencia a la derogación y aplicación de esta ley en el momento de su promulgación.

En su artículo 2º define las Áreas Metropolitanas y su objetivo: *"Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada"*.

El artículo 3 determina la naturaleza jurídica de las Áreas Metropolitanas indicando que *"están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial."*

En el artículo 4 se regula cómo son integradas, en éste se permite la incorporación de las Áreas Metropolitanas por municipios del mismo departamento o de varios departamentos, en el que el municipio núcleo será *"la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la ley 617 de 2000."* El artículo 5 pone de manifiesto la jurisdicción y domicilio de estas Áreas que será el municipio núcleo.

En el artículo 6º están señaladas las competencias de las Áreas Metropolitanas, en tanto que en el 7º están reseñadas las funciones de las mencionadas Áreas las cuales son bastante amplias, tales como *"Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano"; "Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial"; "Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda"; "Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción"; "Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano"; "Emprender las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano"; "Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen"; "Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano"; "Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias"; "Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos"; "Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella"; "Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial"; "Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia"; "Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas";* entre las más importantes.

En resumen, las Áreas Metropolitanas, bajo la nueva ley, son entidades que albergan dos o más municipios que pueden ser de diferentes departamentos en los que el municipio núcleo es la capital de departamento o el que tenga mayor categoría, su naturaleza jurídica es especial, tienen competencias y funciones que son señaladas en la Ley 1625 de 2013 la cual desarrolla lo dispuesto en el artículo 319 Superior.

La Ley 1625 de 2013 dispone la derogación de la ley 128 de 1994 por la cual se expedía la Ley Orgánica de la Áreas Metropolitanas, así mismo la articulación de las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, a lo cual se referirá brevemente la Sala a continuación.

4.3 La Ley 128 de 1994 *"Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas"*, derogada por la Ley 1625 de 2013

La Ley 128 de 1994 definía en su art. 1º las Áreas Metropolitanas como aquellas, *"... entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada."* Esta ley también señalaba los requisitos para que los municipios interesados en crear este tipo de áreas debían cumplir para poder conformarlas, al igual que su naturaleza jurídica, finalidades, funciones, fuentes de financiación y estructura orgánica.

Así, en el artículo 5º de la Ley 128 de 1994 se reglamentaba la forma en que se constituían las Áreas Metropolitanas, manifestando que para la conformación de un Área de este tipo se requería de la consulta popular, para de esta forma se avalara la aprobación de la población interesada, y que de igual modo se necesitaba de esta consulta en los casos en los cuales un municipio quisiera hacer parte de un Área ya existente. Igualmente, se disponía que tras la aprobación por consulta popular votada por la mayoría de la población de estos municipios, se debía definir las atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con la ley, así como las funciones generales que cumpliría el ente metropolitano, especialmente en temas como desarrollo económico y social, planeación, servicios públicos, entre otros.¹⁸ En el artículo 7º de la Ley 128 de 1994 se señalaban las *funciones de las Áreas Metropolitanas*, de conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, y en su artículo 14 se consagraban las *Atribuciones básicas de la Junta Metropolitana*.

Por su parte, en el artículo 29 de la Ley 128 de 1994 se determinaba respecto de las áreas metropolitanas que fueron creadas antes de su promulgación, que las mismas debían *"reformular sus estatutos y adoptar las demás medidas que fuere necesarias para ajustarlas integralmente a su contenido."* Igualmente, en su art. 28, con relación a las mismas áreas preexistentes, se establecía que se podían convertir en distritos si, tras una consulta popular con los residentes en dicha área y por mayoría de votos en cada uno de los municipios, así se decidía. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación señaló que la Ley 128 de 1994 *"en cuanto que estatuto orgánico de las Áreas Metropolitanas, se refiere tanto a aquellas que se creen a partir de su vigencia, como a las que se hubiesen constituido con anterioridad, y que somete a unas y a otras a un régimen uniforme."*¹⁹ En conclusión, la Ley 128 de 1994 hacía referencia a todo lo relacionado con las Áreas Metropolitanas derogando los Decretos-Ley que regulaban este tema. Desde esta ley orgánica, las Áreas Metropolitanas gozan de un régimen fiscal y administrativo especial, se introduce la consulta previa para una participación activa de los pobladores de los municipios y se garantiza a las autoridades municipales su participación en los órganos de administración de las mismas.

Ahora bien, la ley 1625 de 2013 dispone igualmente en su artículo 1º la articulación de la normatividad existente relativa a las Áreas Metropolitanas contenida en las disposiciones de las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras, a las cuales la Sala hará una breve mención respecto de su teleología general.

4.4 Ley 388 de 1997, cuenta con 14 capítulos y 139 artículos, entre sus objetivos se cuentan *"1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental."*

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política."

4.5 La Ley 1454 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, contiene cinco títulos y cuarenta artículos. Su objetivo consagrado en el artículo 1º es *"...dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial"*.

Especial relevancia para el actual estudio de constitucionalidad reviste lo dispuesto en el título III, capítulo III, artículo 29 de esta normativa, en donde se dispone sobre la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. A este respecto se consagra que *"Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

...

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda." (Subrayas de la Sala)

4.6 La Ley 1469 de 2011 "*Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda*", contiene 6 capítulos y 33 artículos. Los objetivos de esta ley son entre otros:

"1. *Facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, organización y gestión de la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, los particulares, las autoridades ambientales y las empresas de servicios públicos domiciliarios con la política nacional urbana...*".

"2. En desarrollo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, definir los mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos y, en ejercicio de sus respectivas competencias, promover, formular, adoptar y ejecutar operaciones urbanas integrales eficientes, mediante la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional..."

"3. Complementar la política nacional urbana..."

"4. Garantizar el derecho a la participación de los ciudadanos en la formulación de operaciones urbanas integrales..."

"5. Fortalecer y promover la acción del Fondo Nacional de Vivienda con el fin de atender las necesidades de vivienda de todos los municipios del país."

"6. Articular los instrumentos existentes de demanda y definir otros que faciliten el cierre financiero de las familias para acceder a una solución de vivienda."

"7. Promover que los Macroproyectos se desarrollen con criterios de urbanismo social..."(Resalta la Sala)

En resumen, la Ley 1625 de 2013 deroga la Ley 128 de 1994 con el fin de (i) expedir un nuevo régimen general para la conformación de las Áreas Metropolitanas, señalando que la misma no aplicará para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbanos, los cuales tendrán una ley especial; y (ii) articular las disposiciones de las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011 y 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, a los cuales se ha hecho una sintética mención.

5. Exequibilidad del parágrafo del artículo 1º y del artículo 39 de la Ley 1625 de 2013

De conformidad con todo lo expuesto en la parte considerativa y motiva de esta sentencia, y las precisiones hechas en este acápite, la Sala concluye que los enunciados normativos contenidos en el parágrafo del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 "*Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*", no vulneran la Constitución Política en sus artículos 13, 325 y 326 CP y no configura una Omisión Legislativa Relativa, por cuanto es legítimo desde el punto de vista constitucional que las disposiciones acusadas determinen que la Ley 1625 de 2013 no aplica para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbanos, los cuales tendrán una ley especial, un régimen especial, el cual definirá las reglas con enfoque diferencial a las que se sujetará la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca, de conformidad con una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 322 y 325 CP.

5.1 Para determinar la exequibilidad de las normas acusadas, la Sala reiterará las reglas para que se configure una Omisión Legislativa Relativa, las cuales son: (i) la *existencia de una norma* de la cual se pueda estudiar el cargo de inexequibilidad; (ii) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma, las cuales debían estar en la norma demandada o la omisión en el texto den demanda de un ingrediente o condición que sea esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que deban ser reglamentados por el precepto en cuestión; (iv) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones descartados por la regulación legal acusada frente a casos que se encuentran regulados por la norma y cobijados por el resultado de la misma con lo que se vulneraría el principio de igualdad por la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (v) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

5.2 De entrada, considera la Corte que la disposición relativa a la no aplicación a Bogotá Distrito Capital y sus municipios circunvecinos del régimen general orgánico para las Áreas Metropolitanas, contenido en el parágrafo del artículo 1º y artículo 39 de la Ley 1625 de 2013; y la consecuente determinación del Legislador de que para la constitución de una Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes o conurbanos se deberá expedir una ley especial, no constituye una Omisión Legislativa Relativa, ya que:

(i) Es tan solo un desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 322 CP, en el cual se establece que Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital, y que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, "*las leyes especiales que para el mismo se dicten*" y las disposiciones vigentes para los municipios.

(ii) Tampoco se avizora vulneración del derecho a la igualdad, ya que existe justificación suficiente desde el punto de vista constitucional para el trato diferenciado entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos para la conformación de un Área Metropolitana, de conformidad con una interpretación sistemática de los artículos 322 y el 325 CP, y dada la especial naturaleza fáctica y jurídica de estas entidades territoriales.

(iii) Las normas acusadas no contienen una exclusión o prohibición por parte del legislador para Bogotá D.C. y sus municipios conurbanos

respecto de la posibilidad de poder conformar un Área Metropolitana, sino una remisión al Congreso para que regule este tema mediante una ley especial, de conformidad con la Constitución y atendiendo a las especiales circunstancias fácticas y jurídicas del Distrito Capital y sus municipios circunvecinos.

5.2(Sic) Al adelantar en concreto el juicio para determinar la existencia de Omisión Legislativa Relativa la Corte encuentra que los requisitos para que se presente esta figura jurídica no se cumplen en el presente caso por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, si bien existen unas normas de las cuales el actor predica la acusación de Omisión Legislativa Relativa, el párrafo del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625, estas normas no adolecen del vicio que se les imputa, ya que el párrafo único del artículo 1º no omite referirse al caso del Distrito Capital y sus municipios conurbanos, sino que lo que hace es disponer que la Ley 1625 de 2013 no aplicará para el caso especial de este Distrito Capital y la conformación del Área Metropolitana respectiva con los municipios colindantes, remitiendo al Legislador la regulación de este régimen especial a través de una ley especial para estos entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 Superior, en concordancia con el artículo 325 CP. Lo mismo se puede predicar del artículo 39 de la misma normativa, que en armonía con lo dispuesto en el párrafo del artículo 1º de la Ley 1625 de 2013 establece un régimen especial para efectos de la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca.

En este sentido, colige la Sala que la Ley acusada no excluye o prohíbe al Distrito Capital la conformación de un Área Metropolitana, como erróneamente lo afirma el actor, sino que lo que hace, en desarrollo de los artículos 322 y 325 de la Constitución Política, es señalar que para el caso particular de Bogotá D.C. y los municipios vecinos se creará una Ley especial para regular esta Área por tener un régimen especial, por expreso mandato constitucional, y porque es diferente a las demás entidades territoriales al tener un condición especial y extraordinaria, razón por la cual el Constituyente y el Legislador consideraron necesario crear un ordenamiento jurídico especial para la conformación de Áreas Metropolitanas para Bogotá D.C. y los municipios colindantes de Cundinamarca.

Por tanto, los dos artículos acusados lejos de contradecir las normas constitucionales sobre Áreas Metropolitanas, los artículos 319 CP, y las normas especiales para el Distrito Capital en esta materia artículos 322, 325 y 326 CP, lo que representan es un desarrollo de estos preceptos constitucionales, ya que el artículo 322 CP dispone clara y expresamente que el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá Distrito Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, "*será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios*" (Resalta la Sala)

De esta manera encuentra la Sala que no existe la omisión planteada por parte del libelo, sino que el Legislador en las normas demandadas y de conformidad con el mandato de la Constitución, dispuso que el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital de Bogotá, en este caso para efectos de la conformación de un Área Metropolitana con los municipios circunvecinos, será el que determine una ley especial que expida el Congreso para dicho efecto.

En el mismo sentido, encuentra la Corte que debe hacerse una interpretación sistemática entre los artículos 322 y 325 Superiores, en los cuales se ordena que el Distrito Capital podrá conformar un Área Metropolitana con los municipios circunvecinos, 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*" (art.325) (Énfasis de la Corte). Así las cosas, a partir de una interpretación sistemática con el artículo 322 CP, la ley a la que se refiere el artículo 325 CP debe ser una ley especial que determine el régimen político, fiscal y administrativo para Bogotá D.C. y su Área Metropolitana.

(ii) De otra parte, evidencia la Corte que no se cumple con el segundo requisito para la configuración de la Omisión Legislativa Relativa, en el sentido de que la no aplicación de las consecuencias jurídicas de las normas acusadas de la Ley 1625 de 2013 relativas a la conformación del Área Metropolitana para el Distrito Capital de Bogotá no constituye un ingrediente o condición que sea esencial para armonizar los textos legales acusados con los mandatos de la Carta contenidos en los artículos 13, 319, 322, 325 y 326 CP.

Esto es así, puesto que la Sala constata que las normas demandadas no excluyen de las consecuencias jurídicas previstas sobre conformación de Áreas Metropolitanas para los demás distritos y municipios del país al Distrito Capital y a los Municipios colindantes del departamento de Cundinamarca, como lo alega el demandante, sino que:

(a) como ya se mencionó, no existe una exclusión por parte del Legislador, sino una remisión al Legislador para que legisle especialmente para el caso del Distrito Capital y sus municipios colindantes para efectos de la conformación de un Área Metropolitana; (b) existe una disposición particular en el sentido de que el régimen para la conformación del Área Metropolitana de Bogotá D.C. y los municipios conurbanos de Cundinamarca debe ser desarrollada por una ley especial; (c) no existe un mandato constitucional imperativo que obligue a que mediante la misma ley orgánica se regule la conformación de Áreas Metropolitanas para todos los distritos y municipios del país por igual, sino que por el contrario, existe un mandato constitucional que prevé que el Distrito Capital tendrá un régimen especial, en lo político, administrativo y fiscal, y en concordancia con el artículo 325 este régimen especial se hace extensivo a la conformación del Área Metropolitana de Bogotá y sus municipios colindantes; (d) no existe parámetro de similitud entre los demás distritos y municipios del país y las Áreas Metropolitanas que puedan llegar a conformar, frente al Distrito Capital, sus municipios colindantes y el Área Metropolitana que éstos puedan llegar a constituir, ya que no son distritos o municipios que se encuentren en una situación análoga o asimilable. Lo anterior, dada su especialidad y particularidad fáctica y jurídica, razón por la cual la misma Constitución determinó en su artículo 322 CP que el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá D.C., incluyendo en este caso la conformación de un Área Metropolitana, de acuerdo con una interpretación sistemática con el artículo 325 CP, estaría determinado por una *ley especial*, una ley orgánica diferente a la ley orgánica que fije el régimen general para las Áreas Metropolitanas. Esto cumple con una clara finalidad constitucional, la cual es que dicha ley especial responda a la particular situación socio-

económica, administrativa, política y fiscal, a la especial naturaleza fáctica y jurídica, así como a las necesidades y exigencias particulares del Distrito Capital de Bogotá y sus municipios circunvecinos, que no son comparables o asimilables a los demás distritos y municipios del país, de manera que no se vulnera el artículo 13 CP.

(iii) Respecto del tercer requisito para que exista Omisión Legislativa Relativa, que hace referencia a la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que deban ser reglamentados por el precepto en cuestión, encuentra la Corte que no se cumple tampoco en este caso, ya que a juicio de la Corte existe una justificación objetiva, razonable y suficiente que fundamenta el trato diferenciado entre el régimen especial que se le otorga al Distrito Capital y sus municipios circunvecinos y el régimen general que regula la Ley 1625 de 2013 para los demás distritos y Municipios respecto del tema de la conformación de Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 322, 325 y 326 Superiores, situación fáctica y jurídica que es diferenciable para Bogotá y sus municipios circunvecinos, como ya se explicó en el acápite inmediatamente anterior.

(iv) Acerca del cuarto requisito para la Omisión Legislativa Relativa, tampoco encuentra la Corte que se cumpla en este caso con este requisito, ya que no se genera de las normas demandadas una desigualdad negativa para el Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con lo cual se vulneraría el principio de igualdad, ya que como se aclaró, no se trata de casos análogos o similares, y lo que trata de hacer las normas acusadas es dar un tratamiento diferencial a situaciones fácticas y jurídicas diferentes, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 322 y 325 CP. En este sentido, no observa la Sala que exista falta de justificación y objetividad del trato desigual, sino que se trata de una regulación jurídica diferente que parte de un supuesto de hecho diferenciable, de manera que no se avizora una distinción o discriminación sospechosa, desde el punto de vista constitucional, frente al Distrito Capital y los Municipios colindantes respecto de los demás entes territoriales acerca de la posibilidad de conformación de Áreas Metropolitanas, y por tanto no se configura la desigualdad negativa, injustificada, arbitraria e irrazonable que alega el actor. Por el contrario, a juicio de la Corte, las normas lo que hacen es ordenar que el Legislador desarrolle un régimen especial para la conformación de Área Metropolitana para Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbanos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 322 y 325 CP, y atendiendo a la especial y particular situación fáctica y jurídica de Bogotá Distrito Capital y sus municipios colindantes. Por tanto, no le asiste razón al demandante, cuando afirma que Bogotá y sus municipios circunvecinos van a quedar en un vacío normativo para la conformación de su Área Metropolitana, ya que el Legislador tiene el mandato tanto constitucional -arts. 322 y 325 CP- como legal -artículos 1 y 39 de la Ley 1625 de 2013- de crear una ley orgánica especial para la conformación del Área Metropolitana para Bogotá D.C. y los municipios conurbanos de Cundinamarca.

A este respecto, reviste especial importancia recordar que la jurisprudencia de la Corte ya ha esclarecido el tema respecto del juicio de igualdad entre dos entidades públicas, el cual se puede adelantar de manera válida y legítima desde el punto de vista constitucional, ya que se trata de personas jurídicas y entidades territoriales que en principio cuentan con derecho en condiciones de igualdad, de manera que frente a la expedición del régimen que les será aplicable por parte del Congreso, se encuentran en igualdad de condiciones de conformidad con los artículos 286 y 287 C.P. En consecuencia, las distinciones que haga el Legislador deben contar con un fundamento sólido que las justifique, so pena de que estas distinciones lleguen a configurar una discriminación. No obstante lo anterior, también ha explicitado la jurisprudencia de esta Corte que este principio general cuenta con una sola excepción, "*cual es la del régimen especial aplicable al Distrito Capital*"²⁰ (Negrillas de la Sala)

Es entonces evidente para este Tribunal que entre los distritos y municipios del país, y el Distrito Capital y los municipios conurbanos que pueden conformar un Área Metropolitana, no se encuentran en igualdad de condiciones, tal y como lo ha expuesto la propia jurisprudencia constitucional que ha puesto de relieve la excepción constitucional en el juicio de igualdad respecto del caso del Distrito Capital el cual cuenta con un régimen especial, en cuanto a la aplicación del principio y derecho de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, de manera que se colige que los distritos y municipios del país deben estar en condiciones de igualdad para la conformación de Áreas Metropolitanas excepto en el caso del Distrito Capital.

(v) Finalmente, respecto del quinto requisito para la configuración de una Omisión Legislativa Relativa, respecto de la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular la conformación de Áreas Metropolitanas de manera igualitaria para todos los distritos y municipios del país, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador al determinar un régimen especial para el Distrito Capital y los municipios colindantes, la Corte constata que no existe tal imperativo constitucional, sino que por el contrario existe un claro mandato en un sentido opuesto, esto es, un imperativo constitucional a partir del cual el régimen político, administrativo y fiscal de Bogotá Distrito Capital deberá determinarse de conformidad con la Constitución y *leyes especiales* -art.322 CP-, lo cual incluye la conformación de su Área Metropolitana con los municipios colindantes de Cundinamarca, en concordancia con lo establecido en el precepto 325 de orden Superior. De otra parte, tampoco existe la obligación constitucional de que la regulación para conformación de las Áreas Metropolitanas tenga que ser determinada mediante un solo régimen legal de carácter orgánico.

Por tanto, esta Corporación no evidencia un incumplimiento de los deberes del Legislador, especialmente el de garantizar los derechos fundamentales de los entes territoriales con el fin de conformar Áreas Metropolitanas, ya que el mismo artículo 322 CP, en concordancia con el artículo 325 CP dispone clara y expresamente que el Distrito Capital tendrá una ley especial para determinar su régimen político, fiscal y administrativo, lo cual incluye igualmente la conformación de su Área Metropolitana.

5.3(Sic) En síntesis, la Sala no evidencia la configuración de una Omisión Legislativa Relativa por vulneración de los artículos 13, 325 y 326, como lo alega el actor, en razón a que:

(i) No se constata una violación del valor, principio y derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 CP, por cuanto el tratamiento disímil

que hace el Legislador respecto del Distrito Capital y sus municipios conurbanos para la conformación de un Área Metropolitana está justificado desde el punto de vista constitucional, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 322 y 325, en donde se consagra el mandato constitucional de un "*ley especial*" para la determinación del régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Capital, lo cual incluye la conformación

(ii) Tampoco se vislumbra desconocimiento alguno de los artículos 322, 325 y 326 Superiores que se refieren especialmente al Distrito Capital, ya que como se ha reiterado múltiples veces, el artículo 322 determina que el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital será determinado por la Constitución y las *leyes especiales* que se dicten para esta entidad especial y las disposiciones que estén vigentes en sus municipios. Igualmente, no evidencia este Tribunal vulneración alguna del artículo 325 Constitucional en el cual se determina que el Distrito Capital y los municipios contiguos pueden conformar un Área Metropolitana para el beneficio de todos los que lo integren, a partir de una interpretación sistemática con el artículo 322 CP.

(iii) Igualmente, no se vislumbra violación alguna del artículo 326 de la Carta Política en el cual se consagra que los municipios circunvecinos podrán incorporarse a Distrito Capital, si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación posterior al acuerdo del concejo distrital, y que una vez se hayan incorporado al Distrito Capital se les aplicará las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital, que de conformidad con el artículo 322 CP determina que tendrá un régimen especial.

(iv) En el mismo sentido resalta la Corte que no se trata de casos análogos o similares a los cuales el legislador esté obligado a darles un tratamiento similar, sino que por el contrario, se trata de casos disímiles que ameritan un tratamiento diferenciado, por expreso mandato constitucional (art.322CP) y dadas las especiales situaciones fácticas y jurídicas que afronta el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos.

(v) No existe exclusión, prohibición, ni vacío jurídico-normativo, ya que el legislador debe regular mediante una ley especial la conformación del Área Metropolitana para Bogotá D.C. y sus municipios conurbanos, en cumplimiento de los mandatos superiores contenidos en los artículos 322 y 325 CP, y las disposiciones del parágrafo del artículo 1º y 39 de la Ley 1625 de 2013.

5.4(Sic) En este sentido, comparte la Corte plenamente las consideraciones presentadas por los intervinientes que conceptuaron en favor de la exequibilidad de las normas acusadas, argumentando que:

(i) En los artículos 322 a 327 de la Carta Política se consagra claramente que el Distrito Capital está sujeto a un régimen especial propio, razón por la cual el legislador consagró en las normas demandadas, dado el carácter especial de Bogotá y los municipios circunvecinos y para estar en armonía con lo dispuesto por la Constitución, que la creación del Área Metropolitana para estos entes territoriales será determinada por una ley especial.

(ii) De otro lado, el régimen especial para el Distrito Capital y los municipios colindantes se justifica por cuanto se debe legislar de manera particular ya que su influencia a nivel del país y con los municipios aledaños tiene un impacto diferencial, lo cual no le impide a Bogotá constituir un Área Metropolitana sino que para hacerlo se debe tener una Ley especial y específica que responde a su condición específica, es decir, que las relaciones de la Capital con sus vecinos no tienen el mismo impacto a nivel nacional que otras Áreas. De esta manera, este régimen especial se justifica teniendo en cuenta el acelerado crecimiento de Bogotá, sus necesidades, ubicación geográfica e impacto económico, que no pueden equipararse con los demás distritos y municipios del país.

(iii) El legislador determinó que para la regulación de esta Área Metropolitana será expedida una ley especial para el caso particular del Distrito Capital y los municipios colindantes de Cundinamarca, razón por la cual no existe un vacío normativo, por cuanto la Ley 1625 de 2013 remite el deber de regulación de este régimen especial al Legislador.

(iv) No es imperativo que las Leyes sobre Áreas Metropolitanas deban estar contenidas en un solo instrumento legal, por lo tanto una ley especial que regule este tema para el Distrito Capital y los municipios aledaños no desconoce el ordenamiento superior.

5.5(Sic) No obstante la clara constitucionalidad colegida por la Corte respecto de las normas demandadas en esta ocasión contenidas en la Ley 1625 de 2013, no escapa a este Tribunal la necesidad imperiosa de que el Legislador regule de manera pronta, eficiente y oportuna el régimen especial para Bogotá Distrito Capital y los municipios conurbanos a efectos de la conformación de un Área Metropolitana. Por ello, teniendo en cuenta los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 322 y 325 de la Constitución Política, así como la disposición contenida en el parágrafo del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013, la Corte considera necesario requerir al Congreso para que en cumplimiento de estos deberes constitucionales y legales, regule en el menor tiempo posible el régimen especial para la constitución del Área Metropolitana que será conformada por el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos de Cundinamarca.

6. Conclusión

En síntesis, no prospera el cargo por Omisión Legislativa Relativa respecto de las normas acusadas en la presente demanda de inconstitucionalidad, a saber el parágrafo del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013, en razón a que no se cumple con ninguno de los requisitos para la configuración de tal fenómeno jurídico. Lo anterior, como consecuencia de la condición especial y diferencial del Distrito Capital con relación a los demás entes territoriales que exige que se expidan leyes especiales que determinen un régimen diferencial para la Capital y municipios circunvecinos, lo cual se encuentra consagrado en la misma Constitución como un mandato en sus artículos 322 a 327 Superiores, y no implica la vulneración del principio y derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 Superior. Igualmente, por cuanto en la Ley acusada no se excluye al Distrito Capital de conformar un Área Metropolitana, sino que lo que se hace, en concordancia con los artículos 13, 319, 322, 325 y 326 de la Constitución Política, es señalar que para el caso particular de Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos se creará

una Ley especial para regular la conformación de una Área Metropolitana por tener un régimen especial, esto es, porque se evidencia una clara diferencia en comparación con las demás entidades territoriales por tener un condición especial y extraordinaria, lo que hace necesario, desde el punto de vista constitucional, crear un ordenamiento jurídico especial para la conformación de Áreas Metropolitanas para Bogotá D.C. y los municipios colindantes de Cundinamarca.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLES el [parágrafo](#) del artículo 1º y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013, por los cargos analizados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Ver Sentencias C-185 de 2002 y C-833-06, entre muchas otras.

2 A este respecto ha dicho esta Corte en Sentencia C-208 de 2007.

3 Consultar las sentencias C-240 de 2009, C- 864 de 2008, C-823 de 2005, C-800 de 2005, C-865 de 2004, C-374 de 2004, C-1017 de 2003, C-285 de 2002 y C- 1177 de 2001, entre otras.

4 Corte Constitucional, sentencia C-240 de 2009.

5 Sobre el tema de la Omisión Legislativa Relativa pueden consultarse entre numerosas sentencias, las siguientes: C-259 de 2011, C-192 de 2006, C-073 de 2006, C-045 de 2006, C-833 de 2006, C-1230 de 2005, C-061 de 2005, C-800 del 2005, C-509 de 2004, C-809 de 2002, C-185 de 2002, C-1549 de 2001, C-1255 de 2001, C-427 de 2000, C-154 de 2000, C- 675 de 1999, C-146 de 1998 y C-543 de 1996.

6 Ver Sentencias C-043 de 2003, C-833 del 2006. C-208 de 2007, entre otras.

7 Sentencia C-375 de 2002.

8 Ver Ibidem.

9 Sobre este tema ver las Sentencias C-1175 de 2001 y C-421 de 2012.

10 Al respecto consultar la Sentencia C-1096 de 2001.

11 Consultar las Sentencias C-421 de 2012 y C-579 de 2001.

12 Consultar la Sentencia C-421 de 2012.

13 Sentencia C-1096 de 2001

14 Consultar la Sentencia C-1096 de 2001.

15 Ver Sentencias C-421 de 2012 y C-1175 de 2001.

16 Sentencia C-579 de 2001

17 Ver Sentencia C-579 de 2001.

18 Al respecto ver la Sentencia C-233 de 2003.

19 Sentencia C-375 de 2002

20 Sentencia C-579 de 2001

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 05:10:04