



---

**CARTA ABIERTA DE LA ALIANZA PARA LA DEFENSA DE LA SABANA SOBRE EL PROYECTO DE  
LEY ORGÁNICA DE REGIÓN METROPOLITANA**

Señores y señoras

Senadores

Representantes a la Cámara

Alcaldes y Alcaldesas de la región de la Sabana del río Bogotá y de otros municipios de Cundinamarca

Gobernador de Cundinamarca

Concejales de la región

Diputados y Diputadas de la región

Organizaciones ambientales, organizaciones ciudadanas en general que han hecho aportes y participado en el proceso de elaboración de la ley

La Alianza para la Defensa de la Sabana fue creada en el año 2019 por un conjunto de organizaciones ciudadanas de distinta naturaleza, de veedurías, universidades, lideresas y líderes de la región, investigadores y profesores con el objetivo de actuar a favor de la protección de los valores socio-ecológicos, agrícolas y paisajísticos de la Sabana del río Bogotá, de defender la estructura ecológica principal, el agua, el paisaje para enfrentar la crisis climática y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Desde esta iniciativa ciudadana, dada nuestras experiencias de trabajo en el territorio de la Sabana planteamos con preocupación las siguientes observaciones y propuestas al **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 213 DE 2021 CÁMARA – 152 DE 2021 SENADO**, teniendo en cuenta el papel que puede jugar la región metropolitana para mejorar la gobernabilidad de asuntos que superan los límites municipales o distritales.

**0.LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL, LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO DEBEN SER ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA REGIÓN METROPOLITANA (RM)**

Con el propósito de dar fuerza a los propósitos de la RM, se propone añadir en el artículo 2 del proyecto de ley, sobre **finalidad** luego de la transcripción del texto del artículo 1º del acto legislativo: ... “...para asegurar la protección de la estructura ecológica principal, la gestión integral del agua y para adoptar mecanismos para enfrentar el cambio climático, al igual que mejorar condiciones de equidad, lograr el cierre de brechas entre los territorios y grupos sociales y la ejecución de programas y proyectos de interés regional para alcanzar esos propósitos.





## 1. RESPETO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Tanto el acto legislativo como el proyecto de ley orgánica enuncian el mandato constitucional de garantía de la autonomía municipal, pero algunos de sus contenidos van en contravía de ese mandato, en tanto no respetan el núcleo esencial de esa autonomía que, se traduce, entre otros, en el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución a los gobiernos municipales.

El parágrafo 1° del artículo 7° del proyecto dispone que *“Los municipios que conformen la Región Metropolitana mantendrán su autonomía territorial, no quedarán incorporados al Distrito Capital, y ejercerán sus competencias a través de la región en aquellas materias definidas como hechos metropolitanos y deberán armonizar sus planes y programas a aquellos que en el marco de sus competencias adopte la región”*.

El artículo 14 del proyecto de ley establece: *“El Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los lineamientos para la ocupación del territorio **constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional**. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación”*.

Es contrario a la Constitución que las competencias municipales, componente fundamental de la autonomía de las entidades territoriales, deban ser ejercidas “a través” de una entidad administrativa.

El **deber de adecuar y ajustar** los planes municipales al Plan regional también va en contravía de esa autonomía municipal y llevaría al punto de dejar sin contenido las competencias municipales de ordenar el desarrollo de su territorio, reglamentar los usos del suelo y adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

### **Plan de desarrollo económico y social**

Según el artículo 259 de la Constitución Política *“Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”*. Ese programa de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la ley 152 de 1994 se debe convertir en un plan de desarrollo económico y social y de programación de inversiones en el primer semestre de cada periodo de los gobiernos municipales.

El artículo 339 de la Constitución establece que *“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán **de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional**, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley...”*





---

En desarrollo de esta norma constitucional el artículo 32 de la ley 152 de 1994 establece: *“Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, **sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia**”*

Entre concertar y tener en cuenta y “ajustar y adecuar” hay evidentemente un gran trecho. Los planes de desarrollo económico y social municipal concretan un mandato ciudadano mediante el ejercicio del voto, son sometidos a distintas instancias de participación ciudadana, están sujetos a un concepto del Consejo Territorial de Planeación y a la aprobación del Concejo Municipal. Resulta contrario a la Constitución que una decisión de una entidad administrativa, en una instancia conformada exclusivamente por los alcaldes y alcaldesas imponga el deber de modificar este fundamental instrumento planeación. Dado que el acto legislativo que creó la RG no modificó las señaladas normas constitucionales, no puede el proyecto de ley orgánica de región metropolitana ir más allá de la Constitución. El Consejo Regional podrá tomar decisiones sobre las inversiones que adelante la entidad administrativa región metropolitana, con sus propios recursos, y cuando más definir lineamientos para la adopción de los planes de desarrollo municipal para propiciar la armonización con el plan regional pero en ningún caso se puede pretender modificar los resultados del voto programático, la participación ciudadana municipal y las decisiones autónomas de los Concejos.

#### **Planes de ordenamiento territorial**

Estos planes tienen una naturaleza distinta a los de desarrollo económico y social y existe la trayectoria de los determinantes de superior jerarquía que permite limitar o matizar la autonomía municipal para cumplir objetivos de interés nacional o proteger bienes e intereses de importancia constitucional, como el ambiente.

El texto del artículo 10 de la ley 388 de 1997 sobre este tema establece que “En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos **deberán tener en cuenta las siguientes determinantes**, que constituyen normas de superior jerarquía...”.

Sin embargo, los determinantes no pueden ser derogatorios ni pueden suprimir o modificar totalmente decisiones autónomas previamente adoptadas por los gobiernos municipales.





---

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que ni siquiera en la ley se pueden adoptar determinaciones que impliquen un vaciamiento de la competencia constitucional de reglamentación de los usos del suelo como ocurre con la orden prevista en el proyecto de RM de adecuar y ajustar los planes de ordenamiento de los municipios que ingresen a dicha región.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 388 y en la jurisprudencia constitucional, a partir del momento en que se expida el plan metropolitano de ordenamiento territorial se tendrían en cuenta para la formulación futura de los POT, los determinantes que establezca el Consejo Regional.

El artículo 325 de la Constitución, modificado por el acto legislativo 2 de 2020 dispone: “En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana **tendrán superior jerarquía** sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, **en lo relacionado con los temas** objeto de su competencia”. Esta norma no contiene el término “determinantes”. Esta disposición es bastante abierta, incluso ambigua y, por tanto, tendría que ser precisada en la ley orgánica, bajo el respeto de la autonomía municipal y el propósito de posibilitar que la región oriente y regule asuntos que rebasan los límites municipales.

El artículo 14 del proyecto de ley señala que la totalidad del Plan estratégico y de ordenamiento de la RM constituyen norma de superior jerarquía, contrariando el acto legislativo que ordena definir temas y dejando la puerta abierta a que pierdan todo contenido los planes municipales.

El artículo 10 de la ley 388 establece que serán determinantes los componentes de ordenamiento territorial de los metropolitanos, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley. También es bastante abierta, pero mucho menos que las normas sobre la región metropolitana.

Por tanto, consideramos indispensable que de manera precisa se establezcan en la ley orgánica los temas que constituirán determinantes de superior jerarquía que limitarán la autonomía de los municipios que entren a hacer parte de la región. El acto legislativo exige temas y los temas no están en el proyecto de ley.

---





---

A partir del artículo nuevo que aparece en el proyecto de ley. proponemos que estos sean los temas/determinantes de superior jerarquía:

- i) La estructura ecológica regional, definida en armonía con la CAR.
- ii) El mandato del artículo 61 de la ley 99 de 1993, sobre la Sabana de Bogotá.
- iii) Los lineamientos para la adaptación al cambio climático y para la gestión integral del riesgo.
- iv) Las disposiciones sobre la gestión integral del agua y los lineamientos para su protección.
- v) Las directrices para la protección de los suelos agrológicos II y III, de acuerdo con su carácter como suelos de protección rural según la Ley 388/97 y Decreto 1077 de 2015.
- vi) El sistema metropolitano de movilidad sostenible, bajo parámetros de adaptación al cambio climático.
- vii) Los criterios para establecer el suelo de expansión urbana y el suelo suburbano.
- viii) Los acuerdos regionales para la localización de la vivienda de interés social y prioritario, los equipamientos sociales y para la localización y protección de la actividad productiva.

## 2. AMBITOS GEOGRÁFICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES

El proyecto de ley establece ámbitos geográficos diferenciados por temas. Parece ser la alternativa a la decisión del acto legislativo de equiparar la región metropolitana al territorio departamental y al ingreso de cada municipio, de acuerdo con las decisiones de sus Concejos. La definición de los temas no es clara porque existen interdependencias entre ellas, por ejemplo desarrollo económico y movilidad, o servicios públicos y ambiente.

Peor aún, el proyecto de ley no contempla ámbitos geográficos diferenciados para los planes, generando un vacío que puede impedir que ellos correspondan a sub-regiones para atender distintos problemas y para hacer operativos los consensos y la definición de los determinantes de superior jerarquía. La apuesta por un solo plan puede conducir a que ocurra lo mismo que con el plan de ordenamiento departamental, previsto desde 2011 y que no ha sido adoptado, o a que haya duplicidad. También puede dejar en el aire la respuesta a dinámicas diferenciadas como el de la Sabana del río Bogotá u otras subregiones que comparten problemáticas.

Por tanto, proponemos que se incluya la posibilidad de definir subregiones y formular planes de ordenamiento a esa escala, que reconozcan dinámicas y trabajos previos como el de las provincias. También es necesario incluir una norma en el proyecto de ley que defina las condiciones específicas de articulación con la RAPE.





### 3. PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DEL PLAN REGIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las reglas de juego para la formulación de los planes debe ser materia de la ley, para evitar conflictos futuros.

Es necesario modificar el artículo 10 de la ley 388 de 1997 para incluir los determinantes provenientes de la región metropolitana que, como se ha indicado, no es un área metropolitana y para modificar el procedimiento de formulación y revisión de los POT (artículos 24 y 28) incluyendo la concertación de los asuntos regionales, que, reiteramos, deben ser definidos con precisión. Este último tema tiene reserva legal y no puede ser resuelto con una decisión del Consejo Regional.

Finalmente, la participación ciudadana es uno de los pilares de nuestra organización política, en especial a nivel ambiental y de la planeación territorial. La supresión del requisito de la consulta popular para la conformación de la región, que tantas críticas ha generado, impone el máximo de mecanismos democráticos para la adopción de los planes que van a incidir sobre la autonomía municipal. El proyecto de ley debe incluir de manera específica los mecanismos que garanticen la participación ciudadana a través de información, recolección de observaciones y recomendaciones, conceptos de organismos ciudadanos y de los Concejos Municipales. No puede ser un plan adoptado a puerta cerrada por los alcaldes.

28 de octubre de 2021

