



Referencia: Expediente D-11911

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 768 de 2002 *“Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”* y el artículo 7° (parcial) 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: Wilson Arley Quimbayo Ospina

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional (en adelante, la “Corte”), 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 siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Wilson Arley Quimbayo Ospina, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 13 (parcial) de la Ley 768 de 2002 *“Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”* y del parágrafo del artículo 7° 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”*.

Mediante auto del 1° de febrero de 2017, el Magistrado (e) Aquiles Arrieta dispuso admitir la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos mencionados, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5

de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, a los Ministros del Medio Ambiente, del Interior, Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación.

Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso a las Facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Norte, la ESAP, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos -Alexander von Humboldt-, para que, de estimarlo pertinente, participen en el debate jurídico de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

El día 22 de mayo de 2017, la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger presentó impedimento frente al proceso que cursaba en su despacho, por lo cual, en sesión de la Sala Plena celebrada el 30 de mayo de 2017, se aceptó dicho impedimento, y el proceso por sorteo pasó al despacho del Magistrado ponente. Adicionalmente, se suspendieron los términos del presente proceso de conformidad con lo ordenado en el auto de Sala Plena No. 305 del 21 de junio de 2017.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

A. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben las normas demandadas, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado inexecutable:

“LEY 768 DE 2002

por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

TITULO IV

REGIMEN ESPECIAL PARA EL FOMENTO, CONSERVACION Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL, PORTUARIO, TURISTICO Y CULTURAL DE LOS DISTRITOS DE BARRANQUILLA, CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA

(...)

CAPITULO II

Del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente

Artículo 13. Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

El Gobernador del respectivo departamento.

El Alcalde del respectivo distrito.

Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios.

Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las corporaciones autónomas regionales.

El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.

El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”-Invemar.

El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.

El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el departamento al cual pertenece el respectivo distrito.

El establecimiento público contará con un Director General nombrado por el alcalde distrital.

El concejo distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la ley”.

“LEY 1625 DE 2013

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 7°. Funciones de las Áreas Metropolitanas. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

(...)

j) Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993;

(...)

Parágrafo. Los Distritos establecidos en el artículo 328, Constitución Política, que a la entrada en vigencia de la presente ley, ejerzan como autoridad ambiental, conservarán dicha competencia”.

B. LA DEMANDA

Mediante escrito radicado en la Secretaría de esta Corporación, el ciudadano Wilson Arley Quimbayo Ospina solicitó declarar la inexecutable de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y del parágrafo del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013 por cuanto, en su opinión, dichas normas vulneran la Constitución. El sentido de la impugnación del demandante puede sintetizarse del modo siguiente.

Según la primera acusación, el Estado colombiano está organizado como república unitaria, principio que está atenuado por la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales la cual se concreta a través de la gestión de sus propios intereses. Según la sentencia C-149 de 2010 “(1) *a decisión del constituyente de empoderar a los organismos territoriales para el ejercicio de la autonomía administrativa parte del hecho de que las instancias territoriales están más cerca de las necesidades ciudadanas, conocen sus fortalezas y debilidades, su idiosincrasia, lo cual les permite hacer un juicio con mayor asertividad”.*

Con la expedición del artículo 13, inciso segundo y siguientes de la Ley 768 de 2002, el legislador quebranta la Constitución al invadir, sin justificación, la autonomía de los distritos en su carácter de entidades territoriales (artículos 1°, 286 y 287 de la Constitución), ordenando la creación de un *establecimiento público* del orden distrital, lo cual es competencia exclusiva de los concejos distritales, previa presentación del proyecto por el alcalde (artículo 313.6 de la Carta). El mismo legislador, al expedir la Ley 99 de 1993 (artículo 66), dejó al

arbitrio de los grandes centros urbanos la manera de organizarse administrativamente para asumir la autoridad ambiental de manera que cada ciudad, de acuerdo con sus circunstancias, determine el mecanismo a seguir. Tal es el caso de las ciudades de Bogotá y Cali que, luego de varios esquemas, optaron por la creación de la Secretaría de Distrital de Ambiente y el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, respectivamente.

En relación con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (distribución de competencias), señalados en el artículo 288 de la Constitución y en las Leyes 489 de 1998, 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y 1551 de 2011, las autoridades públicas de todos los niveles deben coordinar y colaborar entre sí para garantizar el goce efectivo de los derechos individuales, colectivos y del medio ambiente y, en general, para lograr los fines y cometidos estatales. En tal sentido, la determinación de la estructura de un ente público por parte de una norma de carácter nacional, infringe dichos principios, *“pues soslaya las atribuciones conferidas a los entes territoriales en la prestación de los servicios públicos y el goce de los derechos colectivos de la sociedad”*.

De acuerdo con el segundo cargo, es un derecho de los entes territoriales -de conformidad con el artículo 319 de la Constitución- decidir autónomamente la integración a un área metropolitana y, si así lo consideran, determinar aquellas competencias que les asignan. El literal j) del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013 determinó que uno de los elementos centrales para el desarrollo armónico del territorio metropolitano es el ejercicio de las funciones y competencias de autoridad ambiental en su perímetro urbano, de conformidad con la Ley 99 de 1993. El párrafo del artículo demandado vulnera el derecho que tienen los organismos directivos distritales para decidir en el marco de su autonomía y, además, creó un trato diferencial, irracional e injustificado entre las entidades territoriales que conforman las áreas metropolitanas y que cumplen el requisito poblacional de la Ley 99 de 1993 debido a que, por un lado, (i) están los municipios que pueden decidir sobre la facultad de dotar a un área metropolitana de la competencia de ejercer como autoridad ambiental y, por el otro, (ii) los distritos (resaltando a la ciudad de Barranquilla) que lo tienen legalmente prohibido, negándoles la posibilidad de decidir sobre sus intereses.

Finalmente, señaló el demandante que *“las normas legales demandadas al ordenar la creación de establecimientos públicos y al negar la posibilidad a los Distritos de valorar la conveniencia o no de darle atribuciones de autoridad ambiental a sus áreas metropolitanas impiden el cabal ejercicio de la autonomía territorial y por contera la gestión de los intereses del ente territorial”*.

C. Intervenciones

1. Intervenciones oficiales

a. Ministerio del Interior

Interviene ante la Corte Constitucional, con el fin de solicitar que se declare la **ineptitud** sustantiva de la demanda o, en su defecto, que se declare la **exequibilidad** de las disposiciones demandadas, con apoyo en el concepto presentado por la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior.

La enunciación de derechos aparece difusa en la demanda y su relación con las normas demandadas carece de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia. La acción pública exige hacer evidente una contradicción entre las normas demandadas y la Constitución, lo que impone *“una irrefutable claridad a la hora de señalar los valores constitucionales que se estarían menoscabando”*. La demanda se refiere de manera indistinta a los principios de autonomía territorial e igualdad, sin explicar de manera concreta cuál es el trato diferente que han recibido los entes territoriales mencionados en la norma acusada. Particularmente, no puede deducirse por qué la ciudad de Barranquilla tiene unas condiciones diferentes a las demás regiones de país que son distrito y/o hacen parte de áreas metropolitanas, más aún cuando la misma Ley 1625 de 2013 es coherente con la Ley 99 de 1993, cuyo espíritu fue asignarles a los entes territoriales claras competencias en materia ambiental. Era entonces necesario que el actor *“precisara por qué la doble condición de distrito y área metropolitana generaba una contradicción normativa y, en consecuencia, un trato diferente con los demás entes territoriales del país”*.

Adicionalmente, el concepto de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial indica que *“(…) los cargos en los que se basa la demanda de inconstitucionalidad, se refieren a una interpretación inadecuada del parágrafo del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013 y del artículo 13 de la Ley 768 de 2002, en cuanto atribuye a estos preceptos, un alcance que no es imputable a su contenido real, haciendo que las acusaciones no sean concretas para demostrar la oposición entre el precepto legal y la Carta Política”*.

Finalmente, el principio de autonomía territorial y la forma descentralizada del Estado admiten matices, por ende, tanto el poder administrativo central, como la autonomía territorial, *“no obedecen a criterios rígidos y absolutos”*. En tal sentido, se imponía al actor el deber de indicar en qué sentido esos principios resultan afectados.

2. Intervenciones institucionales

a. Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia- ASOAREAS

Interviene ante la Corte Constitucional, y solicita que se declare la **inexequibilidad** de las normas demandadas.

El artículo 66 de la Ley 99 de 1993 estableció que, además de los municipios y distritos, las áreas metropolitanas –cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes- ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas

funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. No obstante, al ser expedida la Ley 768 de 2002 se dio origen a una contradicción normativa. Por su parte, el literal j), artículo 7° de la Ley 1625 de 2013 prescribe que las áreas metropolitanas ejercen sus funciones y competencias de autoridad ambiental en su perímetro urbano, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. Sin embargo, en el párrafo del artículo 7° mencionado se excluyó a los distritos que hacen parte de las áreas metropolitanas.

Concretamente resulta excluyente que todas las áreas metropolitanas del territorio colombiano puedan ejercer funciones de autoridad ambiental y solo en el caso del Área Metropolitana del Distrito de Barranquilla, no sea posible ejercer tal competencia al hacer parte de los distritos de que trata el artículo 328 de la Constitución. Las normas demandadas son violatorias del derecho a la igualdad del Área Metropolitana de Barranquilla pues crearon un trato diferencial que no está ajustado a la racionalidad y carece de justificación, respecto de los entes territoriales que conforman áreas metropolitanas a nivel nacional y que cumplen el requisito poblacional contemplado en la Ley 99 de 1993. Adicionalmente, no existe congruencia normativa entre el literal j) del artículo 7° de la Ley 1625 y el párrafo allí contenido, sobre todo cuando la Ley 99 de 1993 estableció la posibilidad de que las áreas metropolitanas asumieran competencias ambientales urbanas. Dicha antinomia conlleva la inconstitucionalidad del párrafo mencionado.

Conforme a lo anterior, las normas demandadas contrarían los principios de autonomía y descentralización consagrados en la Constitución. En efecto, estas normas violan la autonomía de los distritos y de sus autoridades administrativas y de gobierno para la gestión de sus intereses, gobernarse por sus autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden, restringiendo las atribuciones establecidas en el artículo 313 de la Constitución, otorgadas a los concejos y alcaldes distritales. Además, las disposiciones en estudio, limitan la forma de organización administrativa de los distritos al impedir que el área metropolitana ejerza funciones de autoridad ambiental, afectando el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales.

Respecto de la descentralización, proceso en el cual se trasladan las competencias de carácter administrativo a las autoridades regionales o locales, las disposiciones demandadas impiden que los distritos puedan ejercer competencias o funciones administrativas atribuidas por los artículos 313 y 315 a sus autoridades de administración y gobierno. Particularmente, en el caso del Distrito Especial, Industrial y portuario de Barranquilla –al hacer parte del Área Metropolitana de Barranquilla– *“carece de la posibilidad de organizarse administrativamente para asumir la autoridad ambiental, ya que el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, ordena la creación de un establecimiento público del orden distrital para que desempeñe las funciones de autoridad ambiental impidiéndole de esta manera al Área Metropolitana de Barranquilla ejercer las funciones de autoridad ambiental en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y el literal j) del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013”*.

b. Escuela Superior de Administración Pública- ESAP

Interviene ante la Corte Constitucional, con el fin de solicitar que se declare la **exequibilidad** de los apartes demandados. Lo anterior, en la medida que, no se evidencia una limitación al cabal ejercicio de la autonomía territorial, dado que el establecimiento público contará con autoridades administrativas territoriales, permitiendo su intervención en las decisiones y administración de recursos destinados a la conservación ambiental. Asimismo, se resalta que “(...) *descentralizar no es independizar sino mermar el poder central de la administración (...)*”. Es preciso resaltar que, en ocasiones, las reclamaciones respecto de independencia administrativa y financiera en las regiones obedece a intereses económicos relacionados con el manejo de recursos destinados a proyectos de cada municipio o departamento. La tendencia en gestión ambiental es hacia el manejo integral de los recursos naturales, es decir, en términos de problemas y ecosistemas globales; en consecuencia, no es responsable que el Gobierno central se desligue totalmente de su responsabilidad respecto de la ejecución de políticas ambientales, trasladando esta responsabilidad exclusivamente a los entes territoriales bajo la justificación de autonomía territorial y el conocimiento de los intereses de la región.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar **condicionalmente exequibles los enunciados acusados del artículo 13 de la Ley 768 de 2002**, bajo el entendido de que la conformación del consejo directivo a la que se refiere no es taxativa, y no impide a los concejos distritales disponer la participación de integrantes adicionales en su estructura. A su vez, solicita que se declare **exequible el parágrafo único del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013**.

En relación con el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, se evidencia una autorización que no invade la autonomía de los distritos especiales. Esta norma, por el contrario, hace posible que los distritos se gobiernen por autoridades propias ya que la creación del establecimiento público se apoya en el artículo 313 de la Constitución. Precisamente el artículo 287 Superior exige que la autonomía de las entidades territoriales se ejerza “(...) *dentro de los límites de la Constitución y la ley*”, de manera que el legislador tiene la potestad de regular lo necesario para que tal autonomía se materialice. Se trata entonces de una norma que no limita el ejercicio de las competencias de los distritos, sino que, reconociéndolas, promueve su ejercicio. No debe dejarse de lado que los distritos están sujetos a un régimen especial -diferente del régimen ordinario de las otras entidades territoriales- por lo que el legislador, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, les asignó unas facultades igualmente especiales.

El artículo 13 bajo estudio, no vulnera los mandatos constitucionales invocados por el demandante. No obstante, respecto de la composición del consejo

directivo, se advierte una interpretación constitucionalmente reprochable en virtud de la cual el legislador, al fijar dicha composición taxativamente, habría limitado las competencias de los concejos distritales, máxime al considerar que el artículo 13 no prevé una fórmula que autorice la participación de otros integrantes –adicionales- en la estructura administrativa. En tal sentido, surge la necesidad de condicionar la interpretación de esta norma.

Respecto de la acusación por violación de la igualdad en contra del párrafo único del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013 el actor yerra en equiparar dos figuras radicalmente distintas. Las áreas metropolitanas no son entidades territoriales de conformidad con el artículo 2 de la misma ley, mientras que los distritos especiales - al tenor de lo dispuesto en el artículo 286 Superior-, sí lo son. En este sentido, únicamente las entidades territoriales gozan de las facultades de gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les correspondan. En tal sentido, no debería resolverse petición alguna relacionada con el alegado trato desigual, irracional e injustificado entre las áreas metropolitanas y los distritos especiales.

De otra parte, el legislador reconoce un nivel de especialización mayor a los distritos como autoridades ambientales dentro de su jurisdicción, en comparación con las áreas metropolitanas, lo cual se encuentra razonable. Se trata, en últimas, del normal desarrollo de un régimen tan especial como el de los distritos, que exige distribuir las competencias territoriales, de conformidad con los principios normativos de la Ley 99 de 1993. Por lo demás, el artículo 287 de la Constitución consagró la autonomía de las entidades territoriales y no de las demás formas de organización administrativas (áreas metropolitanas), por lo que no es cierto que la disposición demandada limite su derecho a la autonomía. En consecuencia, el alcance del párrafo único se ajusta a la Constitución.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 241.4.

B. CUESTIÓN PREVIA: EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DEL CARGO FORMULADO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 768 DE 2002

2. En la sentencia C-063 de 2002, la Corte Constitucional se pronunció sobre las objeciones que el Gobierno Nacional formuló contra varios artículos contenidos en el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara, “*Por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*”. Una de tales

objeciones impugnó el artículo 13 de dicho proyecto que, luego de su sanción, se convertiría en la disposición de la Ley 768 de 2002 ahora demandada.

3. Según el cuestionamiento gubernamental de ese entonces –reseñado en la sentencia C-063 de 2002- el artículo “*obliga a los concejos distritales a crear un establecimiento público para desempeñar las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción*” y, adicionalmente, “*le determina los órganos de dirección y administración*”. Con fundamento en ello señaló que “*el Congreso está vulnerando la autonomía de los distritos especiales para determinar su estructura y las funciones de sus dependencias, impidiéndoles ejercer las competencias que la misma Constitución Política les ha atribuido*”. Advirtió también que se vulneraba el artículo 136 de la Carta “*el cual establece la prohibición al Congreso de la República de inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades*”.

4. Al decidir la referida objeción, que también se dirigió en contra del artículo 40 del proyecto de ley, la Corte la declaró infundada. Primero (i) delimitó el problema jurídico indicando que correspondía definir si se violaba el **principio de autonomía de los distritos especiales** debido a la decisión del legislador de disponer la creación de un establecimiento público para cumplir funciones ambientales en ese nivel. Luego de ello indicó (ii) que la Constitución preveía dos formas para establecer el régimen jurídico de las entidades territoriales, diferenciando entre las sujetas a un régimen especial propio (Distrito Capital, distritos especiales, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) y las sometidas al régimen general u ordinario. Seguidamente advirtió (iii) que en relación con el estatuto especial de los distritos especiales era indispensable “*distinguir entre las funciones de los distritos como entidades territoriales y las funciones de sus autoridades, medidas que en su expedición deberán acatar los postulados constitucionales que rigen la organización política del Estado, en particular el carácter de “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (C.P., art. 1º)*”.

5. Al ocuparse específicamente de la constitucionalidad del artículo 13 del proyecto indicó (iv) que “*el legislador asigna a los distritos especiales las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993*” y, para el efecto, “*dispuso la creación de un establecimiento público en cada distrito especial por parte del concejo distrital y por iniciativa del alcalde*”. Según la Corte (v) “*(a)l tomar esta decisión, el legislador no vulnera el principio de autonomía invocado en las objeciones, pues actúa en atención a la potestad consagrada en la Constitución Política para regular la distribución de competencias entre lo nacional y lo territorial, máxime cuando en esta materia no existe reserva de ley orgánica*”¹. Igualmente señaló (vi) que esa disposición concordaba “*con el contenido y finalidad del proyecto de ley por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal*

¹ Las negrillas no hacen parte del texto original.

de los distritos especiales, en el cual se señala que corresponde a los concejos distritales ejercer “las atribuciones que la Constitución Política y las leyes atribuyen a los concejos municipales” (Art. 6º) y, en este aspecto, el artículo 313 de la Carta Política establece que corresponde a los concejos municipales “... crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta” (...). Luego destacó (vii) que “la decisión adoptada en el artículo 13 corresponde al ejercicio de la potestad otorgada al legislador por el artículo 328 de la Constitución Política y de los actos legislativos de creación de los distritos especiales”.

6. Al concluir, en dicha oportunidad la Corte sostuvo que (viii) la decisión del Congreso de la República contenida en el artículo 13 del proyecto para que los distritos especiales creen un establecimiento público hace parte del ejercicio de la libertad de configuración legislativa y no constituye vulneración al núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales; (ix) el legislador bien puede fijarles a las entidades territoriales la creación de ciertas entidades descentralizadas a fin de atender la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones que tengan a su cargo; y (x) el Congreso tiene la competencia *“para establecer el régimen de las entidades descentralizadas en el orden nacional y en el nivel territorial, lo cual se complementa con el precepto constitucional consagrado en el artículo 313 de la Carta Política y según el cual la creación de los establecimientos públicos compete al concejo, a iniciativa del alcalde, norma expresamente garantizada en el artículo objetado”.*

7. Tal y como quedó expuesto en la sección I.B de esta sentencia, el demandante indica que el artículo 13, inciso segundo y siguientes de la Ley 768 de 2002, quebranta la Constitución al invadir la autonomía de los distritos en su carácter de entidad territorial (artículos 1º, 286 y 287 de la Constitución), ordenando la creación de un *establecimiento público* del orden distrital, lo cual es competencia exclusiva de los concejos distritales, previa presentación del proyecto por el alcalde (artículo 313.6). A su juicio, el propio legislador -al expedir la Ley 99 de 1993 (artículo 66)- dejó al arbitrio de los grandes centros urbanos la manera de organizarse administrativamente para asumir la autoridad ambiental. Advierte que con fundamento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (distribución de competencias), señalados en el artículo 288 de la Constitución y en las Leyes 489 de 1998, 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y 1551 de 2011, las autoridades públicas de todos los niveles deben coordinar y colaborar para garantizar el goce efectivo de los derechos individuales y del medio ambiente y, en general, para lograr los fines estatales. En tal sentido, la definición de la estructura de un ente público por parte de una norma de carácter nacional, infringe dichos principios, *“pues soslaya las atribuciones conferidas a los entes territoriales en la prestación de los servicios públicos y el goce de los derechos colectivos de la sociedad”.*

8. La Corte encuentra que existe cosa juzgada material dado que la materia sometida a consideración de este Tribunal fue objeto de una decisión previa.

Como ha explicado la jurisprudencia en diferentes oportunidades “[l]a delimitación de aquello que constituye la materia juzgada exige analizar siempre dos elementos: el objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad”². Ello implica que “existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo)”³. Asimismo, ha reconocido la Corte en reiterada jurisprudencia que la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en *absoluta* o *relativa*. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional; mientras que en el segundo, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva de *nuevas acusaciones*. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron.

9. En general, en materia de control constitucional, los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión adoptada en el pronunciamiento previo, así: (i) cuando la decisión ha consistido en declarar la *inconstitucionalidad* de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 Superior conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material, lo cual implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte. Por tal razón, la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o, proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior; (ii) en los casos en los que la Corte ha declarado *exequible* cierta disposición respecto de determinada norma constitucional, la jurisprudencia ha reiterado que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad, o cambie el significado material de la Constitución, o varíe el contexto normativo en el que se inscribe la disposición acusada; siempre que se trate de la misma problemática la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto, la Corte emitirá un fallo en el cual decida *estarse a lo resuelto* en el fallo anterior; (iii) cuando se trata de sentencias de constitucionalidad *condicionada* la cosa juzgada puede tener como efecto, que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no pueda ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; y (iv) en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia *aditiva*, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar⁴. Dicho esto, la Sala procederá a analizar el caso concreto.

10. El texto normativo ahora acusado, así como el núcleo del cargo admitido por la Corte son equivalentes, respectivamente, al artículo 13 contenido en el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara y a la objeción

² En ese sentido se encuentra la sentencia C-007 de 2016. En semejante dirección, entre otras, las sentencias C-287 de 2017, C-273 de 2016, C-225 de 2016 así como el auto 555 de 2018.

³ Ver sentencia C-007 de 2016.

⁴ Ver sentencia C-474 de 2016.

gubernamental analizada en la sentencia C-063 de 2002. Conforme a lo anterior, se cumple la doble identidad de objeto de control y de cargo, presupuesta en la idea de cosa juzgada constitucional.

11. En contra de la anterior conclusión podría sugerirse que en la demanda que ahora valora la Corte existen referencias a otras disposiciones (diferentes a los artículos 1°, 286 y 287) constitucionales como el artículo 288, lo que supondría la existencia de otro cargo. Sin embargo, este argumento se debilita luego del examen detallado del escrito del ciudadano demandante. En efecto, allí no puede identificarse un cuestionamiento autónomo -con entidad propia- que se diferencie del relativo a la violación de la autonomía de las entidades territoriales analizado en la sentencia C-063 de 2002. La invocación de tal disposición -art. 288- y de los principios que en ella se reconocen no tiene la virtud, por sí sola, de edificar un nuevo cargo que justifique la competencia de este Tribunal para juzgar nuevamente la constitucionalidad de esa disposición⁵.

12. Por lo demás, es importante señalar que la Procuraduría General de la Nación señala que la composición del consejo directivo limita las competencias de los concejos distritales y solicita en consecuencia, declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada. Al respecto, la Sala considera que (i) el demandante formula su reproche constitucional exclusivamente respecto de la vulneración de la autonomía territorial al crear un establecimiento público del orden distrital, sin reprochar la composición del consejo directivo de dicho establecimiento⁶. No obstante, (ii) en la sentencia C-063 de 2002, el Gobierno nacional objetó el artículo 13, no sólo respecto de la creación del establecimiento, sino también de las funciones y la creación del consejo directivo. Si bien, (iii) la decisión de la Corte en dicha oportunidad no se refirió específicamente a los miembros o composición del consejo directivo, dicho concepto en opinión de la Sala queda cobijado por la decisión de cosa juzgada, por cuanto, la Corte señaló de forma amplia en su análisis del artículo 13 que el legislador actúa en atención a la potestad consagrada en la Constitución, misma que no vulnera el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

13. De admitirse una conclusión diversa, el carácter inmutable, definitivo y vinculante de las decisiones de este Tribunal -que se anuda al concepto mismo de cosa juzgada- terminaría por desconocerse. En casos como el analizado por la Corte, bastaría la referencia genérica a un artículo constitucional relacionado con la autonomía territorial acompañada de la reproducción de las razones analizadas en una decisión previa, para considerar la existencia de un nuevo cargo. Ello no puede admitirse cuando el juicio de constitucionalidad previo se ha ocupado, en detalle, del cuestionamiento relativo a la violación del contenido de dicho principio.

⁵ Ahora bien, de admitirse que lo que el demandante estuviera planteando fuera un cargo diferente, es evidente que no cumple las condiciones básicas para ser admitido. En particular, el ciudadano no presenta razones concretas de la violación de dicha disposición y, en esa medida, no se satisface el requisito de especificidad.

⁶ Es importante señalar que, en el escrito de demanda, no se plantea este cargo, y no podría inferirse el mismo, ni siquiera en virtud del principio *pro actione*, por lo que no le estaría dado a la Corte construir este argumento en el marco del control rogado que ejerce a través de la acción pública de inconstitucionalidad.

14. En adición a lo anterior, la Corte encuentra que el demandante no planteó la posibilidad de que la Corte reabra el debate debido a la configuración de alguno de los eventos que permiten exceptuar la cosa juzgada constitucional cuando la decisión previa ha sido de exequibilidad. En efecto, en este caso no se alegó ni se demostró (i) el cambio formal del parámetro de control; (ii) el cambio en el significado material de la Constitución; o (iii) la variación del contexto normativo en el que se inscribe la disposición acusada.

15. Constatada la configuración de los presupuestos para declarar la cosa juzgada, es necesario definir la decisión que debe adoptarse. Una primera opción consistiría en que la sentencia se limite, en la parte resolutive, “*a estarse a lo resuelto en la sentencia C-063 de 2002*” que declaró infundada la objeción del Gobierno respecto del mismo texto normativo, tal y como se procede en los eventos de cosa juzgada formal cuando la decisión previa ha sido de exequibilidad. En contra de esa opción, podría argumentarse que en casos como el de ahora, una decisión que se limite a estarse a lo resuelto no es adecuada puesto que, a pesar de que los textos normativos bajo examen son idénticos, (i) el juicio de la Corte en la sentencia C-063 de 2002 recayó sobre un proyecto de ley objetado y, lo que ahora se acusa, es el mismo texto, pero en su condición de norma jurídica. Adicionalmente, en esa sentencia (ii) no se declaró formalmente la exequibilidad y/o constitucionalidad del artículo. De acuerdo con esa crítica, una respuesta alternativa consistiría en *estarse a lo resuelto* y, consecuentemente, *declarar exequible* la disposición demandada.

16. Con fundamento en lo anterior, para la Sala la decisión adecuada, en este caso particular, es la que corresponde a la segunda opción. En efecto, a pesar de que no existe duda que el texto normativo examinado por la Corte en la sentencia C-063 de 2002 se encontraba contenido en el proyecto de ley que luego fue sancionado por el Presidente de la República -de modo que el artículo ahora examinado es el resultado del mismo proceso legislativo-, lo cierto es que la Corte no declaró, en la parte resolutive de esa sentencia, la exequibilidad de la disposición demandada limitándose a “**Declarar infundada la objeción contra los artículos 13 y 40 del proyecto de ley de la referencia**”.

17. Es importante advertir que esta solución no desconoce la forma de decisión acogida recientemente en la sentencia C-064 de 2018, en la que este Tribunal decidió *estarse a lo resuelto en la sentencia C-337 de 1997* que había decidido las objeciones gubernamentales formuladas en contra de un proyecto de ley y que había dispuesto “**Declarar exequible el artículo 2° del proyecto de ley “por el cual se establecen estímulos para los sufragantes”, por ser infundadas las objeciones presidenciales, respecto de los cargos examinados**”. Es evidente la diferencia entre el tipo de decisión previa frente a la que se encontraba la sentencia C-064 de 2018 y aquella que ahora analiza la Corte, debido a que respecto del contenido del artículo 13 de la Ley 768 de 2002 no ha existido *formalmente* -se resalta- una declaración de exequibilidad a pesar de que su contenido material ya fue juzgado.

18. Conforme a lo expuesto, a efectos de garantizar adecuadamente la seguridad jurídica que fundamenta la cosa juzgada constitucional, la Corte se

estará a lo resuelto en la sentencia C-063 de 2002 que declaró infundada la objeción en contra del artículo 13 del proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara y, en consecuencia, declarará la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 768 de 2002, por el cargo analizado en esa oportunidad.

C. CUESTIÓN PREVIA: EL CARGO POR LA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 319 DE LA CONSTITUCIÓN NO CUMPLE LA EXIGENCIAS DE ESPECIFICIDAD

19. El accionante señala que el párrafo demandado desconoce lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución. A su juicio, a pesar (i) de existir un derecho de los entes territoriales para decidir autónomamente su integración a un área metropolitana y determinar sus competencias; y (ii) de que uno de los elementos centrales para el desarrollo del territorio metropolitano consiste en el ejercicio de las competencias de autoridad ambiental en su perímetro urbano de conformidad con la Ley 99 de 1993 -artículo 7° de la Ley 1625-, el legislador excluyó de esa posibilidad a los distritos que hacen parte de áreas metropolitanas.

20. La premisa de la demanda consiste en sostener que el párrafo acusado impide a los distritos, que a la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013 tenían la condición de autoridades ambientales, asignar tal competencia a las áreas metropolitanas de las que hagan parte. La Sala Plena considera que una interpretación literal, sistemática y teleológica del párrafo acusado conduce a una conclusión diferente y, en esa medida, el cargo carece de certeza y especificidad.

21. En lo que interesa para el análisis de la Corte, el artículo 7° de la Ley 1625 de 2013 titulado “*Funciones de las Áreas Metropolitanas*”, tiene dos contenidos básicos que se enuncian a continuación:

22. El literal j) del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013 indica que una función de dichas entidades administrativas consiste en ejercer las funciones y competencias *de autoridad ambiental* en el perímetro urbano **de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993**. Esta última Ley, a su vez, (i) establece en su artículo 55 que los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente. Por su parte, (ii) el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011 prescribe que los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993⁷ y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo

⁷ Dicho artículo fue modificado por el Decreto 141 de 2011, y fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-276 de 2011, por cuanto, dicho Decreto Legislativo devino en inconstitucional tras la declaratoria del Decreto 020 de 2011, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

23. El párrafo único de la misma disposición establece que los distritos reconocidos en el artículo 328 de la Constitución, que a la entrada en vigencia de la ley ejerzan como autoridad ambiental, conservarán esa competencia. Establece entonces una excepción a la regla general que se desprende del literal j) del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013 al prescribir que los distritos integrados a un área metropolitana y que tuvieran la condición de autoridad ambiental en el perímetro urbano, la conservarán. A diferencia de lo señalado por el demandante, considera la Sala que el enunciado impugnado debe interpretarse, no como una norma que impida a las áreas metropolitanas actuar como autoridades ambientales, sino como una regla especial que habilita a los distritos -que al momento de expedición de la Ley 1625 de 2013 lo vinieran haciendo- a mantener esa condición.

24. La interpretación sistemática del párrafo que se acusa a la luz de las otras disposiciones de la Ley 1625 de 2013, conduce a concluir que dicho párrafo no impide que la autoridad ambiental sea ejercida por las áreas metropolitanas. En efecto, la comprensión de esa disposición en los términos señalados, se articula plenamente con las disposiciones de la referida ley en las que se reconoce que el tratamiento unitario de los asuntos ambientales constituye un elemento central para las áreas metropolitanas. De acuerdo con esa ley (i) las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones asociadas, entre otras cosas, a **materias ambientales** para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (art. 2); (ii) con el fin de asegurar la planificación **ambiental** del territorio metropolitano, las áreas metropolitanas que ejerzan la competencia de autoridad ambiental, podrán establecer comisiones conjuntas para la regulación y administración de los ecosistemas o cuencas compartidas con otras autoridades ambientales (art.9, párrafo); (iii) son hechos metropolitanos, entre otros, aquellos fenómenos **ambientales y físicos**, que afectan o impactan simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana (art. 10); (iv) el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá contener las directrices físico-territoriales, sociales, económicas y **ambientales**, relacionadas con los hechos metropolitanos así como los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y **ambiental** (art. 13); (v) entre los integrantes de la junta metropolitana se encuentra un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el

área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del *medio ambiente y los recursos naturales renovables*; (vi) le corresponde a las juntas metropolitanas adoptar en el centro urbano de los municipios de su jurisdicción, un plan metropolitano para la *protección de los recursos naturales y defensa del ambiente*, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia (art. 20); y (vii) hacen parte de las rentas de las áreas metropolitanas las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los *recursos naturales renovables* (art. 28).

25. Como resultado de lo anterior, el examen sistemático de la regulación de las áreas metropolitanas indica que su conformación tiene, entre sus puntos de partida, el vínculo ambiental de las entidades territoriales que las integran. Tal circunstancia supone que resulta natural, por razones de unidad de gestión y eficiencia, que el área metropolitana sea una de las llamadas a ejercer las competencias en ese tipo de materias. Por ello, suponer que la disposición demandada implica la prohibición de que las competencias ambientales sean ejercidas por las áreas metropolitanas, resulta incompatible con el conjunto de competencias, funciones y recursos que el legislador orgánico le atribuyó a ese tipo de entidades administrativas de derecho público.

26. Una interpretación teleológica, que tome nota del objetivo que tiene la Ley 1625 de 2013 de promover las áreas metropolitanas como uno de los instrumentos constitucionales para (i) dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal; y (ii) que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones⁸, indica que la disposición demandada no constituye una prohibición de que las áreas metropolitanas tengan la competencia ambiental. De esta forma, el reproche del demandante implica un desconocimiento (i) del hecho que las entidades territoriales (art. 286 Superior) -incluyendo distritos especiales-, no son comparables con las áreas metropolitanas (art. 319 Superior); (ii) únicamente le es dado a las entidades territoriales, reclamar su autonomía de acuerdo con el núcleo esencial que ha sido definido en el artículo 287 de la Carta; (iii) por lo anterior, no se puede predicar un trato desigual, irracional e injustificado entre las áreas metropolitanas y los distritos especiales.

27. Aunado a este entendimiento, el demandante en su interpretación de la norma, excluye el hecho que el legislador reconoce un nivel de especialización mayor a los distritos especiales como autoridades ambientales dentro de su jurisdicción. Lo anterior, se evidencia en que (i) el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, según el cual los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, **ejercerán** dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que

⁸ El artículo 1º de la Ley 1625 de 2013 prescribe lo siguiente: “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”.

respecta a la protección y conservación del medio ambiente; y (ii) las funciones de las entidades territoriales se rigen por los principios normativos generales señalados en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, incluyendo pero sin limitarse al deber de dichas entidades de ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior. En este sentido, la demanda formulada contra el parágrafo del artículo 7 no realiza una interpretación adecuada del sistema nacional ambiental, ni del bien superior que persigue el mismo al garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

28. Ahora bien, aceptando solo en gracia de discusión que el planteamiento del demandante sobre el significado del parágrafo acusado pudiera considerarse correcto -lo que ha sido descartado-, la Sala constata que la acusación tampoco aporta argumentos precisos que evidencien la infracción del artículo 319 del Texto Superior.

29. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución pueden adscribirse tres contenidos básicos. El primero (i) fija el alcance de las áreas metropolitanas definiéndolas y estableciendo sus objetivos⁹. El segundo (ii) prescribe que la *Ley de Ordenamiento Territorial* (a) adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; (b) garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y (c) señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios¹⁰. El tercero (iii) define que los respectivos alcaldes y concejos municipales, de acuerdo con la ley, definirán las atribuciones, financiación y autoridades de las áreas metropolitanas¹¹.

30. Teniendo en cuenta los contenidos (ii) y (iii), no basta que el demandante, afirme que la competencia para decidir un asunto -en este caso el ambiental- corresponda exclusivamente a las entidades territoriales que conforman el área metropolitana. En efecto, también debe aportar razones encaminadas a demostrar, primero, que la norma acusada no está comprendida por la atribución del legislador orgánico para definir el régimen administrativo de las

⁹ El primer inciso establece lo siguiente: “Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano”.

¹⁰ El segundo inciso prescribe: “La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios”. La jurisprudencia ha indicado las materias que se encuentran comprendidas por la reserva de ley orgánica. La sentencia C-179 de 2014 indicó: “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”.

¹¹ En el inciso tercero señala: “Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley”.

áreas metropolitanas y, segundo, que no está cubierta por la referencia que a la “ley” hace la tercera parte del artículo 319 de la Constitución. Adicionalmente, el artículo 151 superior establece que el Congreso puede expedir leyes relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. En este sentido, el demandante no cumplió la carga de demostrar que el legislador no podía regular los distritos especiales de la manera que lo hizo en el citado párrafo.

31. Esa disposición constitucional establece entonces un grupo de competencias del legislador y de las autoridades territoriales cuyo ejercicio tiene lugar en el proceso de regulación, conformación y desarrollo de las áreas metropolitanas. Su alcance debe definirse teniendo en cuenta no solo las materias asignadas expresamente al legislador, sino también la forma en que se relacionan los principios unitario y autonómico. Dicho de otro modo, las facultades del legislador orgánico en lo relativo al régimen general de las áreas metropolitanas, por un lado, y las atribuciones de las autoridades territoriales en la configuración específica de aquellas que se conformen, por el otro, operan como límites recíprocos. Por ello, si se alega que el legislador excedió su competencia al tomar una decisión, no puede limitarse la acusación a indicar que la misma correspondía a las autoridades territoriales. Debía al mismo tiempo, impugnar con razones precisas el hecho de que el legislador regulara la materia.

32. El ciudadano también señala que el párrafo establece un trato diferente entre las entidades territoriales que conforman las áreas metropolitanas. Según su opinión, los municipios pueden tomar la decisión de atribuir al área metropolitana la facultad de ejercer funciones de autoridad ambiental, al tiempo que ello no es posible respecto de los distritos que venían ejerciendo como autoridad ambiental al momento de entrar en vigencia la Ley 1625 de 2013. Si en gracia de discusión se aceptara nuevamente que la premisa en la que se funda el ataque fuera cierta, el cargo por la infracción del mandato de trato igual tampoco cumple las condiciones para propiciar un pronunciamiento de fondo.

33. El demandante (i) establece cuáles son los grupos objeto de comparación -los municipios y los distritos que a la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013 estuvieren ejerciendo competencias ambientales- y (ii) identifica como criterio de comparación el hecho de que unos y otros son entidades territoriales. Sin embargo, no aporta razones que muestren por qué el presunto trato diferente -en caso de que en verdad existiera- carece de justificación constitucional. Así las cosas, teniendo en cuenta que la regulación fue adoptada por el Congreso invocando en una competencia constitucional específica atribuida al legislador orgánico por el artículo 319, no basta con indicar que debe otorgarse el mismo trato a todas las entidades territoriales sin cuestionar, al menos sumariamente, los argumentos constitucionales que podrían apoyar la adopción de una regla diferente para los distritos, o cómo podrían ser comparables las entidades territoriales -dentro de las cuales se encuentran incluidos los distritos especiales- y las áreas metropolitanas entendidas como entidades administrativas de derecho público con autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial. De igual forma,

constata la Sala que el demandante pretende comparar regímenes jurídicos que son diferentes y, por tanto, prima facie es razonable que reciban un tratamiento desigual. Lo anterior, por cuanto, los distritos especiales, como entidades territoriales, fueron expresamente diferenciados por la Constitución en comparación con los municipios (artículo 328 superior). Por lo tanto, el demandante omitió la carga de desvirtuar la diferencia que se justifica con la existencia de un régimen especial.

D. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

34. El demandante indica que el artículo 13, inciso segundo y siguientes de la Ley 768 de 2002, quebranta la Constitución al invadir la autonomía de los distritos en su carácter de entidad territorial (artículos 1º, 286 y 287 de la Constitución), ordenando la creación de un *establecimiento público* del orden distrital, lo cual es competencia exclusiva de los concejos distritales, previa presentación del proyecto por el alcalde. La Corte constata la existencia de cosa juzgada respecto de la acusación en contra del artículo 13 de la Ley 768 de 2002. Lo anterior, debido a que la materia sometida a consideración de este Tribunal había sido objeto de una decisión previa en sede de control abstracto. El texto normativo acusado, así como el núcleo del cargo admitido por la Corte son equivalentes -a saber-: en el artículo 13 demandado y el artículo 13 contenido en el proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara cuya objeción gubernamental formulada en su contra fue analizada en la sentencia C-063 de 2002. Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que se cumple la doble identidad de objeto de control y de cargo, presupuesta en la idea de cosa juzgada constitucional, y no observa la Corte que se hubiese configurado alguno de los eventos que le permitan exceptuar la cosa juzgada constitucional.

35. Sobre la decisión a adoptar con respecto a este cargo, señala la Corte que no es técnico estarse a lo resuelto, puesto que, a pesar de que los textos normativos son idénticos, al igual que el cargo formulado, en la sentencia C-063 de 2002 no se declaró formalmente la exequibilidad del artículo, a pesar de que su contenido material ya fue juzgado. Por lo cual, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-063 de 2002 que declaró infundada la objeción en contra del artículo 13 del proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara y, en consecuencia, declarará la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 768 de 2002, por el cargo analizado en esa oportunidad.

36. Finalmente, dado que el demandante no cumplió la carga mínima de argumentación que exige el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte se declarará inhibida de adoptar un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto del cargo formulado contra el parágrafo del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013, por violación del artículo 319 de la Constitución.

III. DECISION

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos, declarada mediante el Auto 305 del veintiuno (21) de junio de dos mil diecisiete (2017).

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-063 de 2002 que declaró infundada la objeción en contra del artículo 13 del proyecto de ley No. 22/99 Senado y No. 06/00 Cámara y, en consecuencia, declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 13 de la Ley 768 de 2002 por el cargo analizado en esta oportunidad.

Tercero.- DECLARARSE INHIBIDA para pronunciarse por ineptitud sustancial de la demanda, sobre la constitucionalidad del párrafo del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente en comisión

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General