

Radicación Acción Pública de Inconstitucionalidad – Artículo 54 de la Ley 2199 de 2022.

carolina ramirez perez <carora28@hotmail.com>

Mar 05/07/2022 16:31

Para:

- Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Honorable Secretaría, buenas tardes:

Respetuosamente, con el presente correo, radico la acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 para que surta el trámite respectivo ante la Honorable Corte Constitucional.

Sin otro en particular.

Cordialmente,

Carolina Ramírez P.

Abogada

Honorables Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022.

Nosotros, **DANILO RAMÍREZ VARGAS**, identificado con la cédula de ciudadanía número CC 1019043802 y **CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número C.C 52862169 de Bogotá, ciudadanos colombianos, en ejercicio de nuestros derechos políticos consagrados en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política, interponemos acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, por ser contrario a los artículos 13, 40, 79, y 158 de la Constitución Política.

#### I. NORMAS ACUSADAS

El artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, mediante el cual se modifica, el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, desconoce los artículos 13, 40, 79 y 158 de la Constitución Política. A continuación, se transcribe la disposición acusada.

#### *LEY 2199 DE 2022*

*(febrero 8)*

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 325 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE EXPIDE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**



*[Handwritten signature]*

Artículo 54º. Ley 2199 de 2022: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993:

*PARÁGRAFO 4º. El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR estará conformado de la siguiente manera:*

<i>Consejo Directivo de la CAR</i>
<i>1 Representante del Presidente de la República</i>
<i>1 Representante del Ministro de Ambiente</i>
<i>1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside</i>
<i>1 Gobernador de Boyacá</i>
<i>1 Alcalde de Bogotá</i>
<i>4 Alcaldes de municipios del territorio CAR</i>
<i>1 Representante de comunidades indígenas</i>
<i>1 Representante del sector privado</i>
<i>1 Representante de ONGs del territorio CAR</i>
<i>1 Director de la Región Metropolitana</i>
<i>1 Rector o su representante de una Universidad acreditada como de alta calidad de la región.</i>

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

El artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993 contraviene los artículos 13, 40, 79, y 158 de la Constitución Política.

En efecto, la disposición constituye una medida regresiva en materia de participación ambiental al disminuir, considerablemente, frente a la regulación anterior, la participación



de la sociedad civil en las decisiones de impacto ambiental que abran de tomarse en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. La disposición adoptada transforma a la Corporación Autónoma Regional en un organismo dirigido por las autoridades políticas territoriales de turno, con una participación casi nula de los ciudadanos representados, en el sector privado y en las ONG de los territorios.

Esto implica una transgresión del artículo 40 de la Norma Superior que dispone que todo ciudadano tiene derecho a “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. Específicamente, se produce un retroceso en la garantía efectiva del derecho a la participación ambiental dispuesto en el artículo 79 de la Constitución. La norma constitucional consagra:

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Resaltado fuera del texto)*

De igual manera, en cuanto la modificación que a continuación se explicará, sólo se refiere a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se produce, sin lugar a duda, un trato diferente e injustificado, en relación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, en relación con las cuales sí existe una composición armónica entre las autoridades territoriales y la ciudadanía. Por el contrario, la reforma adoptada disminuye la participación ciudadana en el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, sin que se haya dado justificación alguna para un trato distinto frente a las restantes Corporaciones. Ello implica que los ciudadanos que se encuentran en el área de competencia de la CAR tendrán un nivel menor de participación en la estructuración



y toma de decisiones de carácter ambiental que el resto del territorio colombiano. En consecuencia, se produce un claro desconocimiento del derecho a la igualdad dispuesto en el artículo 13 de la Constitución.

En tercer lugar, la disposición demandada vulnera el principio de unidad de materia dispuesto en el artículo 158 constitucional y que *"pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, (...), sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título"*. Así las cosas, el título y el articulado de la Ley 2199 de 2022 reglamenta el artículo 325 constitucional que ordenó crear la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca y expide el régimen especial de la misma. Sin embargo, es evidente que el artículo 54 no tiene relación alguna con las demás disposiciones normativas porque modifica la conformación de la Junta Directiva de la CAR y desde el artículo 1° la ley enuncia que pretende adoptar el régimen especial para la nueva región, así como definir y reglamentar su funcionamiento, temas que son abiertamente incompatibles con la estructura de la Corporación Autónoma afectada.

A continuación, se refieren las razones por las cuales la disposición acusada transgrede la Norma Superior.

### III. ALCANCE DE LA NORMA ACUSADA

Con el objeto de desarrollar las razones por las cuales el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 desconoce la norma Superior, (i) se explicará el alcance de la disposición normativa atacada y (ii) se expondrán los argumentos que sustentan cada uno de los cargos.

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-795 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.



### *Alcance del artículo acusado*

El artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 adiciona un párrafo de la Ley 99 de 1993 y modifica, para la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la conformación de su Consejo Directivo. En ese orden, la disposición, en relación, con la norma anterior, disminuye el número de representantes de las ONG y del sector privado.

Las Corporaciones Autónomas Regionales existen con anterioridad a la Constitución Política de 1991 pues en 1954 se creó la Corporación Autónoma Regional del Valle Alto del Cauca con la finalidad de promover el desarrollo integral del Valle Alto del Río Cauca<sup>2</sup>.

Dichas instituciones se originaron como un modelo novedoso de administración pública y, por eso, a la creación de la primera de ellas, le siguieron otras más como la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y Sinú, creada en 1960, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, creada en 1973, y la Corporación Autónoma Regional del Tolima, creada a inicios de los años 80.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y la importancia de la Constitución ambiental, el artículo 150 numeral 7º establece que el Congreso debe reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, además, las ubicó por fuera de la rama ejecutiva del poder público y las calificó como entes autónomos.

Posteriormente, la Ley 99 de 1993 creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y dio lugar a la transformación y creación de las CAR. En dicha normativa se define a las Corporaciones Autónomas Regionales como:

<sup>2</sup> <https://www.asocars.org/wp-content/uploads/2020/04/Historias-de-las-CARS.pdf>



NOTARIA C/2  
EL C/3  
NA  
DC

*“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.*

Adicionalmente, estableció que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena gozaría de un régimen especial.

Asimismo, el artículo 33 dispuso que la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez se llamara Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y tuviera jurisdicción en la ciudad de Bogotá, Distrito Capital.

De igual forma, dicha legislación creó el Consejo Directivo como el órgano de administración de cada una de las CAR y la Resolución No. 0703 de 2003 la incluyó dentro de los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

Sobre las Corporaciones Autónomas y su papel en los ecosistemas regionales del país se ha pronunciado la Corte Constitucional y, a través de la sentencia C-894 de 2003<sup>3</sup>, consideró que el constituyente de 1991 preservó las corporaciones como una estructura fundamental para la protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional, pues permiten que el Estado garantice una relación equilibrada entre los asentamientos humanos y el entorno en el que viven las personas.

<sup>3</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Adicionalmente, el Alto Tribunal destacó que el ámbito territorial de las corporaciones no se estructura a partir de un criterio exclusivamente técnico, sino que obedece a factores culturales y políticos, razón por la cual la definición de su ámbito de competencia tiene en cuenta: i) un criterio de identidad del entorno físico regional, definido por factores naturales y ii) un criterio de identidad cultural y política, que pretende que el ser humano determine las atribuciones de la respectiva corporación, facilitando la participación de las personas de la región en las decisiones que los afectan.

Ahora bien, los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas fueron creados como el órgano de administración de cada una de ellas y ejercen, entre otras, las siguientes funciones: disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes; aprobar el Plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de Acción Cuatrienal y el Presupuesto Anual de la entidad; elegir al Director General de la Corporación; y presentar iniciativas de proyectos de acuerdo ante la administración.

Conforme lo anterior, se deduce que los Consejos Directivos tienen gran importancia en las decisiones que involucran no solo el presupuesto de la entidad, sino también los acuerdos que esta expida con ocasión de la misma materia que debe regular y fortalecer, como lo es la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales en cada zona donde ejerce jurisdicción. En ese orden, la conformación de la misma con miembros del sector privado y ONG es una clara concreción del principio de participación en materia ambiental, que garantiza a los ciudadanos participar efectivamente no sólo en la toma de decisiones sino en la estructura administrativa que la sustenta.

Ahora bien, en su redacción original, la ley y la resolución citadas anteriormente, disponían lo siguiente en relación con la composición del Consejo Directivo de las CAR:



JR  
10/10/10  
10/10/10

*Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:*

*a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;*

*b. Un representante del Presidente de la República;*

*c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente;*

*d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;*

*e. Dos (2) representantes del sector privado;*

*f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;*

*g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.*

**PARAGRAFO 1.** *Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente.*

**PARAGRAFO 2.** En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993.

**PARAGRAFO 3º.** Toda decisión de gasto que recaiga sobre recursos provenientes directa o indirectamente de la Nación, deberá contar con el voto favorable del representante del Presidente de la República, hasta tanto concluyan las obras de reconstrucción y protección programadas y se haya atendido plenamente a los damnificados de la ola invernal” (negritas fuera del original).

Sin embargo, con la expedición de la Ley 2199 de 2022 que adiciona el parágrafo 4º al artículo 26 de la Ley 99 de 1993 la representación de la sociedad civil en el Consejo Directivo de la CAR es disminuido. El siguiente es el texto de dicha normativa:

**“ARTÍCULO 54.** Adiciónese el siguiente parágrafo al Artículo 26 de la Ley 99 de 1993:

**PARÁGRAFO 4.** El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR estará conformado de la siguiente manera:

Consejo Directivo de la CAR
1 Representante del Presidente de la República
1 Representante del Ministro de Ambiente
1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside
1 Gobernador de Boyacá
1 Alcalde de Bogotá
4 Alcaldes de municipios del territorio CAR
1 Representante de comunidades indígenas



*1 Representante del sector privado*

*1 Representante de ONGs del territorio CAR*

*1 Director de la Región Metropolitana*

*1 Rector o su representante de una Universidad acreditada como de alta calidad de la región" (negritas fuera del original).*

#### **IV. RAZONES POR LAS CUALES LA NORMA ACUSADA TRASGREDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

##### **I. CARGO PRIMERO: LA NORMA TRASGREDE EL MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y SE CONSTITUYE EN UNA MEDIDA REGRESIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL**

La modificación legislativa dispuesta por el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, en relación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, es una medida regresiva en materia de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de carácter ambiental, sin que existan razones constitucionales que la sustenten.

La Corte Constitucional ha entendido que todos los derechos fundamentales, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, implican obligaciones de carácter negativo y positivo. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática en considerar que no solamente los derechos económicos, sociales y culturales tienen contenidos prestacionales; los derechos civiles y políticos también requieren de la adopción de medidas, la destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos. En ese orden de ideas, también están sometidos a la regla de no regresión sin justificación.



NOTARIA CUZCO  
No. 34111

Al respecto, en la sentencia T-133 de 2006<sup>4</sup>, la Corporación afirmó:

*“Es importante resaltar que todo derecho fundamental exhibe dos facetas. La primera, entendida como una faceta de abstención, la cual hace mención a la protección del contenido del derecho mismo, impidiendo que terceros los transgredan o vulneren con conductas que varían en contravía de éstos. La segunda, concebida como una faceta de acción, que determina los mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo, así como también estipula sobre quien recae la responsabilidad una vez éstos sean quebrantados.”*<sup>5</sup>

*En efecto, la jurisprudencia constitucional,<sup>6</sup> de manera reiterada, ha sostenido la dimensión prestacional no sólo de algunos derechos constitucionales específicos, como, por ejemplo, los derechos económicos, sociales y culturales, sino también de derechos relacionados con la libertad, derechos civiles y políticos fundamentales.”*

Por tanto, el que un derecho tenga facetas prestacionales no excluye su naturaleza fundamental.<sup>7</sup> En este sentido en la sentencia T-016 de 2007<sup>8</sup>, la Corte precisó: “(...) **todos** los derechos constitucionales fundamentales –con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente – poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la **fundamentalidad**.”<sup>9</sup>

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales gozan de elementos que pueden y deben ser desarrollados por el legislador. No obstante,

<sup>4</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>5</sup> T-792 de 2005.”

<sup>6</sup> T-427 de 1992 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; T-595 de 2002, T-680 de 2003, T-087 de 2005 Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.”

<sup>7</sup> Sentencia T-427 de 1992, T-595 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-792 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-133 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-884 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>8</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>9</sup> T-016 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto



la libertad de configuración del legislador de dichos contenidos abiertos e indeterminados no es absoluta; sino que el Congreso está sujeto a los principios de no discriminación y progresividad y no regresividad. En este sentido, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia T-760 de 2008<sup>10</sup>:

*"3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico),<sup>11</sup> o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de obligaciones se logre progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo de obligaciones no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos."*

Por otra parte, el principio de progresividad y no regresión conlleva (i) la obligación del Estado ampliar la realización de todos los derechos fundamentales y (ii) la proscripción de reducir los niveles de satisfacción actuales mediante reformas legislativas.<sup>12</sup> En la Sentencia C-671 de 2002<sup>13</sup>, la Corte definió este principio de la siguiente forma:

<sup>10</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>11</sup> Resolución 13437 de 1991, Ministerio de la Salud (hoy de la Protección Social).

<sup>12</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet; C-556 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>13</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.



*"[E]l mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto<sup>14</sup>. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional."*

En otras palabras, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.

Cabe señalar que el principio de progresividad no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas. Por el contrario, tales medidas pueden tener lugar siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008<sup>15</sup>, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, *"(...) las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes."*<sup>16</sup> (negrilla fuera del texto)

En consecuencia, las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que comprenda (i) una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica

<sup>14</sup> C-251 de 1997

<sup>15</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>16</sup> La prohibición de regresividad ha sido aplicada por la Corte Constitucional, entre otras en las siguientes sentencias: T-595 de 2002, T-025 de 2004, SU-388 de 2005, T-1030 de 2005, T-884 de 2006 y C-991 de 2004."

de las garantías asociadas al derecho correspondiente, (ii) las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional (iii) la Corte ha señalado que para justificar medidas regresivas el Estado debe demostrar que las medidas no fueron tomadas inopinadamente sino que se basaron en un estudio cuidadoso, y (iv) que el Congreso analizó otras alternativas, pero consideró que no existían otras igualmente eficaces y finalmente debe el juez constitucional verificar que la medida no sea desproporcionada.<sup>17</sup>

En otros términos, el *juicio de progresividad y no regresión*<sup>18</sup> en relación con las facetas prestacionales de los derechos supone un **juicio de proporcionalidad en sentido estricto**<sup>19</sup>, en el cual se debe verificar que la medida “(i) persiga una finalidad constitucionalmente imperativa; (ii) que el instrumento utilizado para alcanzar ese fin sea ciertamente idóneo; (iii) que la medida sea necesaria, es decir, que no existan otros medios menos regresivos para alcanzar ese fin; y (iv) que la medida sea proporcional en sentido estricto, sin afectar, no obstante, el núcleo mínimo del derecho en cuestión. Al enfrentarse a una presunción de inconstitucionalidad, la carga de probar estos elementos recae sobre el Estado”<sup>20,21</sup>.

(ii) La medida no cumple las exigencias constitucionales para que se considere que la regresión se encuentra justificada en términos constitucionales.

En primer lugar, debe señalarse que, al hacer un análisis cronológico de la medida, se observa que efectivamente, el legislador, al adoptar el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 adoptó una medida regresiva. En efecto, es claro que la norma reduce la cantidad de

<sup>17</sup> Sentencia C-038 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. La jurisprudencia constitucional se ha acercado a estos requisitos en términos similares, en los cuales siempre ha mantenido como criterios centrales: (i) la determinación de la carga de la prueba de desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad a cargo del Estado, al demostrar que el objetivo era constitucionalmente imperioso; y (ii) la aplicación de un test de proporcionalidad. Ver también: Sentencias C-486 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-043 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>18</sup> Sentencia C-115 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo

<sup>19</sup> C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>20</sup> “Cuando una medida regresiva es sometida a juicio constitucional, corresponderá al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes (...)”, los elementos del test de no regresión: Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2011.

<sup>21</sup> Sentencia C-115 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo.



TR  
R  
2014

miembros de la sociedad civil y de las ONG en la conformación del Consejo Directivo de las CAR, y por lo tanto, se disminuyó el grado de participación de los ciudadanos en el órgano ambiental por excelencia dentro de una región. Debe recordarse, como se consideró en precedencia que las Corporaciones Autónomas Regionales son las encargadas *de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

Específicamente, su órgano directivo ejerce las funciones: disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes; aprobar el Plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de Acción Cuatrienal y el Presupuesto Anual de la entidad; elegir al Director General de la Corporación; y presentar iniciativas de proyectos de acuerdo

En suma, es claro que la participación en el órgano directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, es significativa frente al impacto ambiental de sus decisiones, y, por tanto, disminuir la participación de la sociedad civil, impacta negativamente en el goce efectivo del derecho a la participación ambiental.

En otras palabras: (i) las Corporaciones Autónomas Regional se constituyen en la máxima autoridad en materia ambiental, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, (ii) uno de sus órganos de dirección es su Consejo Directivo, y por tanto, la voz y el voto dentro de este órgano resulta decisivo, (iii) en ese orden, el legislador, como desarrollo del derecho a la participación (artículo 40 de la Constitución), y específicamente de la ambiental (artículo 79) había dispuesto la existencia de 4 representantes de la población que reside en el territorio, 2 por el sector privado, y dos por el las ONG, como miembros de dicho Consejo Directivo y (iv) no obstante, en una clara regresión del ámbito de protección del derecho a la participación ambiental, disminuyó en un 50% la cantidad representantes de la ciudadanía. Ahora, se

representación, en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se reduce a la mitad, en comparación con cualquier otra Corporación del territorio nacional. En consecuencia, no cabe duda que nos encontramos en presencia de una clara regresión legislativa en materia de garantía del derecho a la participación ambiental.

En ese orden, dicha medida está sujeta a un escrutinio de constitucionalidad estricto en donde se demuestre que la finalidad de la norma, no sólo es importante, sino imperiosa. No obstante, dentro de los antecedentes legislativos se observa que (i) la propuesta normativa que finalmente dio origen al artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, fue consignada desde el inicio del proyecto y (ii) que no se brindó explicación alguna a lo largo de los debates de la necesidad de las medidas, y, por el contrario, pese a la oposición de representantes de la CAR, no se hizo discusión alguna en el seno de las células legislativas.

En efecto, en la audiencia pública celebrada el 6 de septiembre de 2021, Juan Carlos Calderón, en ejercicio de la representación de las entidades Sin Ánimo de Lucro en el Consejo Directivo de la CAR señaló que se oponía a la Región Metropolitana porque, en su opinión, Cundinamarca debía ser un departamento independiente del Distrito, debía contar con su capital propia y que debía eliminarse el artículo 44 del proyecto de ley porque transgredía la participación ciudadana “ya que no tiene contexto jurídico ni soporte y se quieren disminuir los cinco miembros de la sociedad civil que en la actualidad tienen asiento en el Consejo Directivo de la CAR, quitando un miembro del sector ambiental y un miembro del sector privado que son fundamentales”.

Adicionalmente, la intervención de Luis Alejandro Motta Martínez, en calidad de Consejero CAR Cundinamarca, manifestó que existía una discordancia e inconsistencia entre el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 150, numeral 7, de la Constitución ya que se le dio facultades al Congreso para modificar el régimen de las CAR. Entonces, es inconstitucional el proyecto de ley porque afecta el SINA y la organización de la CAR, vulnerando el derecho de participación al no quedar en el Consejo Regional la participación de la sociedad civil o el sector privado.

Por otro lado, lo que se observa es que lejos de ofrecerse alguna justificación por parte de la célula legislativa, lo que la norma hace es politizar frente a los gobiernos de turno, la dirección de la CAR, disminuyendo, ostensiblemente la participación de la sociedad civil, dejando la administración en manos de los funcionarios de las entidades territoriales. Ello, además, transgrede la necesidad de autonomía que la Constitución predicó de las Corporaciones Autónomas Regionales y que ha sido defendida por la jurisprudencia en los siguientes términos:

*“ Toda la jurisprudencia de esta Corporación se dirige unívocamente a establecer que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales para el desarrollo de la política medioambiental excluye la facultad del Legislativo para limitar el ejercicio de funciones de las CAR sobre el manejo de sus asuntos. Ello no solo por la mayor cercanía que tienen frente al ciudadano en comparación con las entidades del orden nacional, sino porque tienen mayor conocimiento de los ecosistemas que pueden verse afectados por los impactos ambientales de los proyectos en cuestión.*

*Así, la Constitución reconoce la autonomía funcional y administrativa de las CAR en particular, y como núcleo central de dicha autonomía, el ejercicio de funciones que permiten prevenir la ocurrencia de impactos ambientales, como es el caso de la expedición de licencias ambientales. En este sentido, el alcance principal de la autonomía de las CAR frente al Legislador, consiste en que a este último le está vedado trasladar alguna de sus competencias a un órgano de carácter nacional o territorial, a menos que esté plenamente justificado por la necesidad de prevenir impactos ambientales a una escala que desborde la capacidad de las CAR ni tampoco puede inmiscuirse o permitir que órganos del carácter nacional se inmiscuyan en su organización administrativa o en el manejo de sus recursos a tal punto que dicha intromisión se convierta en un control jerárquico que desnaturalice el sentido de la autonomía de las Corporaciones. (Resaltado fuera del texto)<sup>22</sup>*

<sup>22</sup> C-127 de 2018

No obstante, al hacer un análisis de la nueva conformación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se observa que lo que hizo fue sustraer la participación de la sociedad civil para incluir al representante del Área Metropolitana de Bogotá, funcionario que en virtud de la Ley 2199 de 2022, artículo 18, es designado por Consejo Regional. Dicho Consejo Regional, a su vez, está conformado por todas las autoridades territoriales, esto es el alcalde Mayor de Bogotá, los alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocian y el Gobernador de Cundinamarca.

En otras palabras, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para a ser un órgano más de las entidades territoriales, al producirse un control casi unánime por parte de las autoridades políticas de las mismas. En contrapartida, la disposición acusada produce una infrarrepresentación de la sociedad civil cuyo voto no impactará en lo más mínimo en las decisiones que habrán de tomarse en materia ambiental. Bastará que los gobiernos distritales o municipales lo decidan para que la decisión ya haya sido previamente tomada de facto.

Así, la representación de la sociedad civil será una figura de papel que no tendrá incidencia alguna en la toma de decisiones.

De igual manera, la falta de argumentos en el trámite legislativo permite inferir que no existió razón alguna para modificar la estructura del órgano directivo, ni mucho menos se analizaron distintas alternativas que garantizaran la participación de los ciudadanos en materia ambiental.

Debe destacarse la participación pública, específicamente, la participación administrativa que, en una de sus dimensiones, le ofrece a la persona la posibilidad de hacer parte de los órganos de la administración y, que en el caso que se estudia, se evidencia directamente en la participación que tiene el sector privado y las ONG en el Consejo Directivo de las CAR.

De igual manera, al no tener ninguna finalidad constitucionalmente admisible, y menos



imperiosa, no se cumplen tampoco los requisitos de idoneidad, necesidad, y, además, se reitera resulta absolutamente desproporcionada en relación con el derecho a la participación ciudadana.

En ese orden de ideas, la presunción de inconstitucionalidad de toda medida regresiva, como lo es artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, no fue desvirtuado, y, por tanto, debe ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

A efectos de señalar el alcance del derecho a la participación ambiental se hará una pequeña referencia sobre su contenido.

#### (i) El derecho a la participación ambiental

Para poder hablar de participación ambiental, es preciso recordar que este tema se ha abordado como una arista del derecho a la participación, decantado hacia la participación en materia ambiental. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-348 de 2012 para poder abordar la participación en materia ambiental realiza consideraciones previas en función de los siguientes temas.

En primer lugar, se pronuncia respecto de la protección constitucional que existe para el derecho a la participación, el cual está consagrado como fin esencial del Estado en el artículo 2 el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. A su vez, el artículo 40 establece explícitamente el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político. De esto se deriva que el derecho a participar de las decisiones de la administración que le interesan a los ciudadanos se encuentre reconocido también en instrumentos internacionales<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> El derecho a la participación está concebido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 21, en el que se dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos. A su turno, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin



En ese sentido, en el numeral 2.3.2. la Corte se pronunció sobre la participación en la toma de decisiones ambientales en el marco de mega proyectos. Allí, la Corte indicó que:

*El derecho a la participación ciudadana ha sido concebido dentro del sistema democrático, no sólo para los ámbitos electorales, sino también para todos aquellos campos en los que las decisiones de la administración tiene relevancia para la ciudadanía en materias económicas, sociales, rurales, familiares y ambientales, entre otros. Es así como este derecho se traduce como la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas.*

Lo anterior se ve soportado en que la misma sentencia indica que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo hace referencia a que se deben garantizar espacios de participación para las comunidades que pueden verse afectadas con la ejecución de un proyecto de infraestructura.

Retomando las sentencias C-328 de 1995, C-593 de 1995 y C-535 de 1996 la Corte estudió la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de licenciamiento ambiental donde se estableció, especialmente en la sentencia C-535 de 1996 que la participación ciudadana debía ser previa para armonizar de una mejor forma las obligaciones estatales de protección del derecho al medio ambiente con los intereses de la comunidad.

Para recapitular, la Corte indica que la participación es indispensable para el diseño de las medidas de compensación y corrección que deben adoptarse en los megaproyectos. Es decir, éstos deben ser concertados con las comunidades locales afectadas, según sus

---

ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representante libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones públicas, y a tener acceso a las funciones públicas. En la Organización de Estados Americanos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual consagra en los artículos 13, 20, 21 y 22, los derechos a ser parte de las decisiones de quienes gobiernan, el derecho a reunirse y asociarse y a presentar peticiones respetuosas. Por su parte, la Carta Democrática en su artículo 6 reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23 reconoce varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos.



intereses. Esto le sirve de base a la Corte para indicar que la consulta previa es el mecanismo por antonomasia de la participación en la toma de decisiones ambientales. Al respecto, la Corte indicó que:

*Un ejemplo ya mencionado de la participación administrativa ambiental es el de la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales, que se traduce en un derecho fundamental de dichas comunidades. En efecto, estas comunidades culturalmente diferenciadas son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, figura que hace parte del derecho a la participación, cuando se intervienen sus territorios ancestrales o se toman otras decisiones administrativas o legislativas que puedan afectarlas directamente. El carácter fundamental de la consulta previa es consecuencia de su vinculación con la defensa de la integridad cultural de dichas comunidades, así como de las condiciones que permiten su supervivencia como pueblos diferenciados.*

(...)

*En materia ambiental, la Corte Constitucional ha establecido que en el caso de un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales que generan una afectación directa o indirecta, como requisito sine qua non, se debe consultar a las comunidades indígenas y afrodescendientes antes de expedirse una licencia ambiental. Por ende, en estos casos, la consulta previa resulta ser un requisito previo sin el cual no puede, la autoridad estatal competente, emitir autorización alguna para la realización del proyecto. La razón de ello, es la protección especial a la diversidad cultural e identidad de las comunidades dispuesta en la Constitución Política.*

De ahí que la Corte pudiese afirmar sobre el derecho de participación que es un espacio de concertación en diseño y desarrollo de megaproyectos lo siguiente:

*Este derecho se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas. La participación no se reduce a que la autoridad competente organice reuniones de información, de concertación o audiencias, sino que en coordinación con la comunidad garantice la participación y asuma la protección de las*

*personas en situación de vulnerabilidad que van a ser afectadas negativamente por las decisiones administrativas municipales. De tal manera, la participación también significa darle efecto a las opiniones expresadas. En consonancia con lo anterior, esta Corporación ha desarrollado lo atinente al derecho en mención, entre otros, en los casos en que tiene lugar el diseño de megaproyectos. En efecto, la Corte ha estudiado específicamente el derecho a la participación de los grupos de población que potencialmente pueden verse afectados por la realización de un proyecto de tal índole, lo cual constituye una de las maneras en las cuales el Estado puede y debe prevenir que visiones del "interés general" impliquen graves afectaciones en los derechos de las personas. De tal manera, la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables en estos casos debe ser garantizada y su plena participación en el proyecto que impactará diversas formas de vida, asegurada.*

En eso, cuando la Corte lo decanta frente a la participación en materia ambiental en cuanto a las decisiones ambientales en megaproyectos la Corte dijo que:

*El derecho a la participación de la comunidad en megaproyectos cuando estos impliquen una afectación del ambiente y de los recursos naturales, se encuentra garantizado en el artículo 79 de la Constitución. En la construcción de megaproyectos que implican la afectación o intervención de recursos naturales, las autoridades estatales tienen la obligación de garantizar espacios de participación, los cuales deben conducir a (i) la realización de diagnósticos de impacto comprensivos, y (ii) las concertaciones mínimas en las que tanto los intereses del proyecto u obra a realizar, como los intereses de la comunidad afectada se vean favorecidos.*

De la sentencia es muy importante rescatar que la Corte considera que el derecho de participación en el diseño y ejecución de megaproyectos con recursos del medio ambiente es un derecho autónomo porque la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de los megaproyectos, al estar reconocido tanto en la Constitución como en la jurisprudencia de la Corte, adquiriría un carácter institucional en el marco de la ejecución de megaproyectos que implican la intervención en el medio ambiente.

*De tal forma, el derecho a la participación de comunidades que no son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, debe serles garantizado por medio de espacios de información*

*y concertación, en los que se manifieste el consentimiento libre e informado de la comunidad que se verá perjudicada, con el fin de establecer medidas de compensación eficientes.*

Aunado a lo anterior, la sentencia T-361 de 2017 dio mayor alcance al derecho de participación en materia ambiental donde indicó que:

*El ordenamiento jurídico ha reconocido el derecho a la participación en asuntos relacionados con el medio biótico, garantía que se erige como la manera más adecuada de resolver los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas. La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa. En ésta última, las diferentes Salas de Revisión han protegido el derecho que tienen las comunidades de intervenir en decisiones de la administración que impactan el ambiente en que habitan o se desarrollan.*

(...)

*La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.*

Lo anteriormente ilustrado por la Corte Constitucional guarda relación con los instrumentos internacionales que son considerados por la doctrina<sup>24</sup> como soft-law. Entre ellos se encuentra la Declaración de Estocolmo de 1972, reconocida como el inicio fundacional del derecho internacional ambiental porque aborda la importancia de defender y mejorar el medio ambiente para las presentes y futuras generaciones. Con posterioridad a ello, en 1992 se derivaron una serie de instrumentos de la Cumbre de la

<sup>24</sup> Gloria Amparo Rodríguez (2022). Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Primera Edición. Friedrich-Ebert-Stiftung. Pg. 101-108.

UNTA  
PAT  
DEL  
REIN  
OTA

Tierra como lo son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo donde se reafirman los principios de la Declaración de Estocolmo pero haciendo énfasis en el papel de la sociedad y las personas frente al desarrollo mundial en concordancia con la protección del medio ambiente. Esta declaración sirvió de base para que la Ley 99 de 1993 declarara que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientara conforme a los principios universales plasmados en la Declaración de Río.

De la Declaración de Río se derivó, años después, el Acuerdo de Escazú, el cual contempla dentro de su artículo 7:

*“implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”, especialmente “en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud”.*<sup>25</sup>

Otro Instrumento de Soft-Law relevante es el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 donde, de forma vinculante, se establecen los objetivos principales de la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos.

En 2015 se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible donde se aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, conteniendo los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible. De aquí es realmente destacable que se establecen metas para asegurar el acceso a la información, la participación plena y efectiva de la sociedad civil en todos los niveles decisorios en asuntos políticos, económicos y públicos.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*. Pp. 292.

Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales

A su vez, en la doctrina<sup>26</sup> se encuentra un estudio respecto de los instrumentos internacionales a los cuales se les atribuye la calidad de parte del hard-law. En ellos se encuentra el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 164 de 1994. Allí se identificaron como objetivos fundamentales, entre otros la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven en la utilización de los recursos genéticos.

Específicamente sobre la participación ambiental, la Declaración de Río supone el primer instrumento internacional a considerar puesto que establece como principio que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es a través de la garantía de la participación de los ciudadanos. La doctrina<sup>27</sup> sugiere que a partir de tal principio se constituyen las acciones que permiten la incidencia de las personas en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. En la Declaración de Río se pensó que la forma de gozar de un ambiente sano era a partir de la intervención social en el Estado, específicamente en los procesos de planeación y gestión pública, seguimiento y control de actividades y políticas en materia ambiental.

La participación ambiental, de acuerdo con la doctrina<sup>28</sup>, ha sido interpretado por la Corte Constitucional con base en la Declaración de Río y:

*"(...) ha explicado que la participación en nuestro ordenamiento jurídico se distingue como un principio, una finalidad y una forma de gobierno representada en la democracia participativa. En ese entendido dice que como principio y valor requiere de la injerencia de los ciudadanos en todas las actividades que le han sido confiadas a los gobernantes, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población, pues de lo contrario la inactividad de los actores de la sociedad podría llevar al Estado a estar expuesto a una pérdida irrecuperable de legitimidad (Corte Constitucional, T-540 de 1992)."*

<sup>26</sup> Ibid. Pg. 109-119.

<sup>27</sup> Ibid. Pg. 137-138.

<sup>28</sup> Ibid. Pp. 138.

BOGOTÁ  
COLOMBIA

De ahí que pueda entenderse que la participación ambiental de características universales por cuanto involucra diferentes escenarios, lugares, procedimientos, procesos públicos, privados y es transversal a los diferentes componentes de la sociedad y del Estado. Por eso, en el ordenamiento jurídico se encuentra como derecho fundamental y como derecho colectivo.

Indica la doctrina<sup>29</sup> que puede entenderse participación ambiental como la acción social que posibilita la interacción entre los actores involucrados en las decisiones y los proyectos ambientales, permitiendo incidir en la toma de decisiones en la materia. Como la Constitución Política de 1991 estableció como un principio fundante y transversal del Estado Colombiano la participación, la participación ambiental se ve cobijada por esta protección constitucional como para entenderse como parte de la estructura axial del ordenamiento constitucional y legal colombiano. Tan es así que la participación ambiental permite evitar conflictos ya que el dialogo temprano y fluido, y la toma de decisiones conjunta, posibilitan aproximaciones y gestión conjunta, evento reconocido por la Corte Constitucional como en sentencias T- 439 de 1992, C-150 de 2015, T-361 de 2017.

La participación ambiental puede materializarse a través de iniciativa popular legislativa o normativa ante corporaciones públicas, referendos, revocatorias de mandato, plebiscitos, consultas populares, cabildos abiertos, audiencias públicas ambientales, intervención en procedimientos administrativos sancionatorios ambientales, consultas previas, derechos de petición, veedurías ciudadanas en asuntos ambientales o participación en procesos de planificación ambiental.

Aquí resulta necesario aclarar que en medio de toda la participación ambiental y, en general en el derecho ambiental, concurren dos principios que marcan la pauta sobre las acciones a tomar en virtud de tal participación, los cuales son la progresividad y no regresividad.

<sup>29</sup> Gloria Amparo Rodríguez (2022). Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Primera Edición. Friedrich-Ebert-Stiftung. Pg. 285.

PROCESO CUARESIMA  
REIN  
na y T  
ada  
OTA O

El primer principio, es decir el principio de progresividad, consiste en ser una limitación al poder de las autoridades para promulgar normas en menoscabo de los progresos anteriores conseguidos<sup>30</sup>. Entonces, su propia definición permite inferir que se erige como un imperativo u obligación de mejora constante de las condiciones de la existencia para que el Estado amplíe constantemente la cobertura de protección ambiental. La relación entonces con la participación ambiental es que sin ella no se realizaría la veeduría suficiente para poder evitar que las decisiones que tome la administración sean de tipo regresivo y no progresivo.

El segundo principio, es decir el de no regresión, consiste en una obligación negativa de no hacer, esto es no retroceder en el nivel de protección ambiental alcanzado mediante derogatorias o medidas negativas. Sobre el principio de no regresividad, la doctrina y la Corte Constitucional han establecido que:

*"(...) el principio de no regresividad implica que los cambios normativos adelantados por el legislador o cualquier otro poder público en relación con derechos y garantías ambientales ya reconocidas no pueden significar un retroceso, pues el deber del Estado es procurar un avance gradual de los derechos y, por tanto, cualquier disminución o afectación de la protección alcanzada debe respaldarse constitucionalmente, así como evaluar dicha afectación con base en los contenidos mínimos intangibles de cada derecho (Corte Constitucional, C-028 de 2018)."*

Esto entonces en función de la participación ambiental supone, al igual que con el principio de progresividad, una veeduría en función de la participación para ejercer control en las decisiones del Estado bien que creen situaciones que desmejoren las condiciones ya obtenidas o bien que deroguen medidas que sean beneficiosas para el medio ambiente.

## 2. CARGO SEGUNDO. LA NORMA TRANSGREDE LA CLÁUSULA DE IGUALDAD, AL DAR LUGAR A UN TRATO DIFERENCIADO PARA

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pp. 149.



## SITUACIONES COMPARABLES, SIN NINGUNA JUSTIFICACIÓN EN GENERAL NI CONSTITUCIONAL EN PARTICULAR.

El principio de igualdad está consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política. Esta norma dispone que todas las personas *“recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*. A su turno, el inciso segundo establece que el Estado deberá promover las condiciones para que *“la igualdad sea real y efectiva”*. Por último, el inciso tercero prevé que el Estado protegerá, de manera especial, a las *“personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”*.

La igualdad dispuesta en el ordenamiento ordena que se debe otorgar a los individuos un trato igual *“ante la ley”* y *“en la ley”*, es decir que la ley debe ser aplicada *“de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho”*<sup>31</sup>. Así mismo, en su dimensión material, el Estado debe establecer medidas afirmativas para lograr que la igualdad sea real en relación con los grupos vulnerables. En ese orden, del principio de igualdad se exige que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas se distribuyan de manera *justa y equitativa* entre los individuos<sup>32</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que del principio de igualdad derivan cuatro mandatos específicos, a saber: (i) un *mandato de trato idéntico* a destinatarios que *“se encuentren en circunstancias idénticas”*<sup>33</sup>; (ii) un *mandato de trato diferente* a destinatarios *“cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común”*<sup>34</sup>; (iii) un *mandato de trato similar* a destinatarios *“cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias”*<sup>35</sup>, y (iv) un *mandato de trato diferenciado* a destinatarios que *“se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”*<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Sentencia C-125 de 2018.

<sup>32</sup> Sentencias C-114 de 2017 y C-505 de 1999.

<sup>33</sup> Sentencias C-179 de 2016, C-551 de 2013, C-601 de 2015 y C-1125 de 2008.

<sup>34</sup> Ib.

<sup>35</sup> Ib.

<sup>36</sup> Ib.



La igualdad es un concepto de “carácter relacional”<sup>37</sup>, es decir que “presupone una comparación entre personas, grupos de personas”<sup>38</sup> o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación<sup>39</sup>.

Es por ello, que resulta necesario establecer: (i) los términos de comparación, esto es, las personas, elementos, hechos o situaciones que efectivamente son comparables; y (ii) los presupuestos a partir de los cuales se establece un trato desigual<sup>40</sup>. Posteriormente, debe demostrarse, entonces, que no existe ninguna razón constitucionalmente válida para establecer un trato diferenciado.

## 2.1 El artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 imprime un trato diferente

Al hacer un análisis de las funciones y de la estructura de las Corporaciones Autónomas Regionales dispuestas en la Ley 99 de 1993 se observa que, con excepción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, todas cumplen las mismas funciones y tienen el mismo objeto. El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 consagra:

*“ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen*

<sup>37</sup> Sentencias C-266 de 2019, C-551 de 2015 y C-601 de 2015.

<sup>38</sup> Sentencias C-006 de 2018 y C-006 de 2017.

<sup>39</sup> Sentencias C-745 de 2015, C-250 de 2012 y C-818 de 2010.

<sup>40</sup> Sobre la aplicación de estos dos presupuestos de procedibilidad del test de igualdad, puede verse, por ejemplo, la Sentencia C-053 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, en la cual se analizó una norma que ordenaba tramitar el grado jurisdiccional de consulta en caso de proferimiento de fallos disciplinarios absolutorios en primera instancia en contra de miembros de las Fuerzas Militares, lo cual, de acuerdo con los demandantes, violaba la igualdad porque en ningún otro régimen disciplinario procedía la consulta en esos casos. En dicha providencia se dijo que “es claro que el patrón de igualdad está marcado por el tratamiento que se da a la procedencia del grado de consulta, ya que el derecho a un trato igual ante la Ley es predicable de todos los servidores públicos, como una categoría general. [...] Atendiendo a ese patrón de igualdad, la Corte estima que en efecto hay un trato desigual respecto del grado de consulta en los distintos procedimientos disciplinarios. Por ende, para a resolver si ese trato desigual que se presenta respecto del grado jurisdiccional de consulta entre los distintos regímenes disciplinarios supera o no un test de igualdad”.

2025-01-20 10:00 AM

*geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

*Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.*

Así mismo, el artículo 31 consagra las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

- 1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;*
- 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*
- 3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;*
- 4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a*



NOTARIA CUARTA  
REINA  
1980 y Tercera  
ada  
ATA D

los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental.



*Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.*

11) *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.*

12) *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

13) *<Ver Notas del Editor> Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

14) *Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;*

15) *<Ver Notas del Editor> Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistemas de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta*



2023  
EJ -  
M...

*administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil*

*16) Reservar, alínderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.*

*17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;*

*18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;*

*19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;*

*Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;*

4  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20

21) Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

22) Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

24) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente;

25) Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de grabarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley;

26) Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante;

27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;



28) Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente sentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes;

29) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

30) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.

31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

En relación con las funciones que desempeña el Consejo Directivo en todas las Corporaciones Autónomas Regionales, el artículo 27 consagra:

- a. Proponer a la Asamblea Corporativa la adopción de los estatutos y de sus reformas;
- b. Determinar la planta de personal de la Corporación;
- c. Disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes;
- d. <Literal derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007>



- e. Disponer la contratación de créditos externos;*
- f. Determinar la estructura interna de la Corporación para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la ley;*
- g. Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de esta ley;*
- h. Autorizar la delegación de funciones de la entidad;*
- i. Aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones;*
- j. Nombrar de acuerdo al artículo siguiente o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la Corporación.*

Esto evidencia entonces que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se encuentra en pie de igualdad frente a las demás Corporaciones Autónomas, y se presenta un claro trato desigual entre dos situaciones totalmente idénticas. En ese orden el legislador debe garantizar que los habitantes del territorio tengan el mismo grado de participación en las decisiones ambientales, e incluso, ello se hace necesario en aquellas regiones en donde se deben tomar importantes decisiones en temas ambiental, como ocurre con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

## **2.2 El trato desigual no se encuentra justificado en términos constitucionales.**

Las explicaciones precedentemente expuestas ponen de manifiesto que nos encontramos aquí ante una ostensible violación del principio de igualdad, un tratamiento diferencial inexplicable e injustificado. Veamos, a continuación, cómo se vislumbra ese cargo desde la óptica constitucional:

En primer lugar, en relación con el nivel de rigurosidad del juicio de igualdad, se considera debe ser el estricto, por cuanto, como de demostró, nos encontramos en presencia de una medida legislativa regresiva en materia de participación ambiental. En el presente



asunto, es claro que la expresión acusada tiene un impacto desproporcionado respecto de la sociedad civil que habitan los territorios de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

No obstante, como se explicó precedentemente no se presentó ninguna razón que justificara este cambio, y, por el contrario, lo que se produce es una clara restricción del derecho a la participación de los habitantes dentro de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, quienes en la práctica no tendrán ninguna clase de representación en la toma de las importantes decisiones en materia ambiental que toman las Corporaciones Autónomas Regionales. Por el contrario, los habitantes en donde otras Corporación Autónomas Regionales tengan competencia, sí podrán tener una incidencia en la construcción de la política ambiental. Esto es inaceptable en un Estado Democrático, e incluso se hace más grave, que la restricción se produce en un espacio geográfico en donde se desarrollarán megaproyectos con importantes impactos ambientales.

### 3. CARGO TRES: EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY 2199 DE 2022 DESCONOCE EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El artículo 158 de la Carta dispone que *“(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*, así como del artículo 169 *ibidem*, según el cual *“(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

De estos dos preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos. Bajo su amparo, las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.

Sobre el alcance del principio de unidad materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho principio busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada<sup>41</sup>. En razón de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material<sup>42</sup>, y por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable.

Específicamente, esta Corporación ha sostenido que el principio de unidad de materia persigue:

*“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”*.<sup>43</sup>

De otro lado, la Corte ha señalado que, en principio y en aras del respeto al principio democrático, “el análisis de la conexidad no debe ser excesivamente restringido y en consecuencia, éste

<sup>41</sup> Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa. La Corte ha señalado claramente que un vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia tiene carácter sustancial y, por tanto, “no es subsanable” (Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y “por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no radica” (Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver además las Sentencias C-256 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, C-006 de 2001. MP. Eduardo Montalegre Lynett, C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-120 de 2006. MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-506 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-211 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis, C-214 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-230 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>43</sup> Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

*puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene*<sup>44</sup>.

Al referirse a la **conexidad temática**, esta Corporación ha estimado que para la *determinación del núcleo temático con el cual debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos –exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias– o al título de la ley*<sup>45</sup>. En relación con la **conexidad teleológica**, se ha considerado que estos mismos instrumentos permiten buscar los fines buscados por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompasan con la disposición acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.

En relación con el nivel de escrutinio, se ha estimado que, en respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad *“no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.*<sup>46</sup>

En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que el principio de unidad de materia no se traduce en que una ley no pueda referirse a diferentes asuntos, sino que entre ellos debe darse una relación de conexidad objetiva y razonable<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, ley de descongestión judicial, la cual, entre otras medidas, comprendió la asignación de competencias a las Superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria –en títulos separados–, no vulneraba el principio de unidad de materia, toda vez que, simultáneamente, en título común a todas ellas se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. En consecuencia, consideró la Corte, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. En el mismo sentido, resolvió esta Corporación en la Sentencia C-309 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>46</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>47</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la disposición acusada transgrede el artículo 158 Superior por las siguientes razones. Primero, la conexidad temática entre el artículo 54 y la Ley 2199 es inexistente porque la Ley 2199 de 2022 se expidió, además de reglamentar el artículo 325 de la Constitución Política, con el objetivo de establecer la *“naturaleza, principios, conformación, competencias, toma de decisiones, régimen de financiación, control político y control ciudadano y los instrumentos y disposiciones para el cabal funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”*<sup>48</sup>.

Asimismo, desde el artículo 1º, la ley enuncia que pretende adoptar el régimen especial para la nueva región, así como definir y reglamentar su funcionamiento, temas que son abiertamente incompatibles con la estructura de la Corporación Autónoma Regional afectada.

Segundo, la ley que contiene la disposición que se demanda no respeta la conexidad teleológica, porque los fines del legislador son opuestos a los del artículo 54. Lo anterior se evidencia en la exposición de motivos a través de la cual los ponentes del proyecto de ley indicaron que la región de Bogotá – Cundinamarca comparte varias dinámicas como la economía, movilidad, seguridad alimentaria y abastecimiento, servicios públicos domiciliarios, seguridad y convivencia y medio ambiente. Estas, a su vez, generan problemáticas en común y por esa razón fue necesario reglamentar su funcionamiento como una región metropolitana para que la institucionalidad asociativa permitiera mejorar la calidad de vida de los habitantes de los dos territorios<sup>49</sup>.

Entonces, con la expedición de la Ley 2199 de 2022 la finalidad del legislador consistía solamente en la creación de la Región Metropolitana y la atribución de sus características, sin embargo, el artículo 54 nunca fue modificado a pesar de que en la audiencia pública,

<sup>48</sup> Informe de Ponencia para Primer Debate. Gaceta del Congreso No. 1761. Diciembre 02 de 2021.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

los participantes Juan Carlos Calderón, como Representante de las entidades sin ánimo de lucro en el Consejo Directivo de la CAR, y Luis Alejandro Motta Martínez, Consejero CAR Cundinamarca, señalaron la inconstitucionalidad de dicho artículo por transgresión a la participación ciudadana y afectación al Sistema Nacional Ambiental, materias que no se mencionan a lo largo del articulado.

Tercero, la conexidad sistemática que implica analizar en conjunto toda la normatividad permite evidenciar que el artículo 54 demandado, que disminuye la participación de la sociedad civil en la Junta Directiva de la CAR, no encuentra relación alguna con la creación de la Región Metropolitana mencionada, incluso el informe de ponencia para primer debate que compara el proyecto de ley con la ponencia del segundo debate demuestra que el artículo demandado no sufrió modificación alguna pese a las anotaciones que presentaron los intervinientes.

Asimismo, en el texto definitivo aprobado en sesión plenaria mixta extraordinaria del Senado de la República<sup>50</sup> se puede evidenciar que el artículo 54 tampoco fue modificado.

Para complementar el análisis previamente presentado, es de gran importancia recalcar que la Ley 2199 de 2022 pretende modificar la Ley 99 de 1993 a través de un cuerpo normativo que nada tiene que ver con el objeto de creación de esta última, pues su objetivo era integrar al SINA *“todas las entidades que manejaran recursos naturales y se encargaran de temas ambientales para racionalizar las acciones técnicas, financieras y administrativas del Estado que permitieran desarrollar un modelo económicamente viable y socialmente aceptable”*<sup>51</sup>.

Y, en lo relacionado con las Corporaciones Autónomas, su creación pretendió desarrollar un manejo adecuado e integrado de las cuencas hidrográficas del país articulando aquellas

<sup>50</sup> Gaceta del Congreso No. 1924. Diciembre 29 de 2021.

<sup>51</sup> Exposición de motivos Ley 99 de 1995. Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12633#0>



instituciones para desarrollar interdepartamental, departamental y municipalmente todo el manejo del sistema natural. Por eso, le asisto la razón a la intervención de Juan Carlos Calderón, como Representante de las entidades sin ánimo de lucro en el Consejo Directivo de la CAR, por considerar que es abiertamente *"inconstitucional cambiar la Ley 99 de 1993 y socavar el derecho de representatividad que tiene la sociedad civil en la CAR"*.

En ese orden de ideas, es claro que ninguna relación puede entenderse establecida entre el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, que modifica la estructura de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el objeto de la referida Ley 2199 de 2022. Al respecto ha de recordarse que aun cuando la jurisprudencia ha aceptado que existan varios temas en un proyecto o temas conexos estos deben guardar una clara relación lógica con el núcleo central del proyecto respectivo, relación que no se encuentra configurada en el presente caso.

## V PETICIÓN

Por todas las razones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional declarar la inexecutable del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022.

## VI COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las disposiciones atacadas contenidas en el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley.



## VII. NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones y citaciones en las direcciones de correo electrónico

[carora28@hotmail.com](mailto:carora28@hotmail.com)

[danielocamirezvargas90@gmail.com](mailto:danielocamirezvargas90@gmail.com)

De ser necesario, también en la dirección física en Bogotá, Carrera 9 #115-06, Edificio Tierra Firme, Oficina 607. Teléfono 3158516670.

De los Honorables Magistrados, con toda atención,



**DANILO RAMÍREZ VARGAS**

C.C. 1019043802

*Carolina Ramirez*  
**CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ**

C.C. 52862169



Notaria  
43

PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE  
FIRMAS Y DEL CONTENIDO  
Autenticación Biométrica Decreto-Ley 019 de 2012  
Bogotá D.C., 2022-07-01 08:25:17

El anterior escrito dirigido a:

Fue presentado personalmente por:

**RAMIREZ PEREZ CAROLINA**

Identificado con C.C. 52862169

Quien declaró que las firmas de este documento son suyas, el contenido del mismo es cierto y autorizó el tratamiento de sus datos personales al ser verificada su identidad cotejando sus huellas digitales y datos biográficos contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ingrese a [www.notariaenlinea.com](http://www.notariaenlinea.com) para verificar este documento. COD:d2qfa

X Carolina Ramirez  
Firma compareciente



PATRICIA REINA

NOTARIA 43 (E) DEL CIRCULO DE BOGOTA D.C.  
Resolución 7340/24 junio de 2022

3220-18548245



Notaria  
43

PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE  
FIRMAS Y DEL CONTENIDO  
Autenticación Biométrica Decreto-Ley 019 de 2012  
Bogotá D.C., 2022-07-05 14:38:09

El anterior escrito dirigido a:

Fue presentado personalmente por:

**RAMIREZ VARGAS DANILO**

Identificado con C.C. 1019043802

Quien declaró que las firmas de este documento son suyas, el contenido del mismo es cierto y autorizó el tratamiento de sus datos personales al ser verificada su identidad cotejando sus huellas digitales y datos biográficos contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ingrese a [www.notariaenlinea.com](http://www.notariaenlinea.com) para verificar este documento. COD:d15f7

Daniilo Ramirez Vargas  
Firma compareciente



PATRICIA REINA

NOTARIA 43 (E) DEL CIRCULO DE BOGOTA D.C.  
Resolución 7340/24 junio de 2022

51-05358266

