

SENTENCIA C-152/23**M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

Expediente: D-14877

LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE CUNDINAMARCA (CAR) NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL, EL DERECHO A LA IGUALDAD Y EL MANDATO DE UNIDAD DE MATERIA RESPECTO DE LOS CONTENIDOS REGULADOS EN LA LEY 2199 DE 2022, RÉGIMEN ESPECIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA

1. Norma 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

Artículo 54. Adiciónese el siguiente párrafo 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."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, *"por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca"*.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda en la que se alegaba que el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, *"por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca"*, vulneraba los artículos 13, 40, 79 y 158 de la Constitución Política, (i) por transgredir el mandato de progresividad en materia de participación ambiental (Constitución Política -CP- Arts. 40 y 79); (ii) desconocer la cláusula de

igualdad (CP Art. 13); y (iii) vulnerar el principio de unidad de materia (CP Art. 158).

En términos generales, la norma sometida a control adiciona un párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de establecer un esquema diferente de composición del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, respecto del modelo o pauta que se adopta para la generalidad de las corporaciones autónomas regionales. El siguiente cuadro registra las notas distintivas que se presentan con base en la norma legal acusada:

LEY 99 DE 1993 (artículo 26, inciso 1°).	LEY 2199 DE 2022 (artículo 54, el cual introduce el párrafo 4° al artículo 26 de la Ley 99 de 1993).
<p>Artículo 26. Del consejo directivo.</p> <p>Es el órgano de administración de la corporación y estará conformado por:</p> <p>a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la corporación autónoma regional, o su delegado o delegados. (...).</p> <p>b. Un representante del Presidente de la República;</p> <p>c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente.</p> <p>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 cuociente 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</p>	<p>Artículo 54. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993: Párrafo 4o.</p> <p>El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) estará conformado de la siguiente manera:</p> <p>1 Representante del Presidente de la República</p> <p>1 Representante del Ministro de Ambiente</p> <p>1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside</p> <p>1 Gobernador de Boyacá</p> <p>1 Alcalde de Bogotá</p> <p>4 Alcaldes de municipios del territorio CAR</p> <p>1 Representante de comunidades indígenas</p> <p>1 Representante del sector privado</p> <p>1 Representante de ONGs del territorio CAR</p> <p>1 Director de la Región Metropolitana</p> <p>1 Rector o su representante de una</p>

<p>acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;</p> <p>e. Dos (2) representantes del sector privado;</p> <p>f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;</p> <p>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.</p>	<p>universidad acreditada como de alta calidad de la región.</p>
---	--

De la comparación entre lo dispuesto en ambas normas se advierte que no existe ningún cambio en lo referente (i) a los representantes del Presidente de la República y del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (ii) en cuanto al representante de las comunidades indígenas; y (iii) frente a los cuatro alcaldes que representan a los municipios del territorio de las corporaciones. De resto constan las siguientes modificaciones:

- Se especifica directamente la participación de los dos gobernadores que representan a los departamentos en los que existe jurisdicción de la CAR, esto es, los gobernadores de Cundinamarca y de Boyacá.
- Se adiciona la intervención del Alcalde de Bogotá, sin perjuicio de la participación de los cuatro alcaldes municipales.
- Se incluye un rector o representante de una universidad acreditada como de alta calidad en la región.
- Se hace partícipe del Consejo al Director de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC).
- Se pasa de dos (2) a un (1) representante del sector privado.

- Se pasa de dos (2) a un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro o de las ONGs del territorio CAR.

Con base en lo anterior, la Corte se pronunció de manera independiente frente a cada uno de los vicios alegados, llegando a las siguientes conclusiones:

En *primer lugar*, no se incurrió en una violación al principio de unidad de materia, pues la modificación en la composición del Consejo Directivo de la CAR surge como una forma de **articulación** entre las funciones de este órgano y aquellas propias de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en lo atinente al desarrollo de las atribuciones que en *materia ambiental* se cumplen por esta última, aspecto que subyace a lo regulado, entre otras, en el numeral 7° del párrafo transitorio 2° del artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2020 (*artículo 325 de la Constitución*) y que encuentra respaldo en los antecedentes legislativos que condujeron a la aprobación de la norma, en donde se consideró expresamente que “*la región debe tener participación en los órganos de gobierno de la Corporación*”², en atención a la convergencia que se puede presentar entre las competencias ambientales, sobre todo en lo referente al Río Bogotá. En este contexto, y luego de un examen integral de la Ley 2199 de 2022, se concluyó que entre el precepto legal demandado y la materia dominante de la citada ley existe una relación de *conexidad causal, teleológica, temática y sistemática*.

En *segundo lugar*, si bien el principio de progresividad y la regla de no regresión aplican respecto de todos los derechos constitucionales, incluido el derecho a la participación, lo cierto es que la Corte ha entendido que su rigor y exigibilidad no se predica respecto del ejercicio de **competencias** que, aun cuando se relacionan con un derecho, no hacen parte del contenido de este último, sino de una atribución constitucional o legal sometida al ejercicio de una autoridad distinta, en ocasiones conforme a un régimen de discrecionalidad y en otras plenamente reglado. Ello fue advertido por este tribunal en la Sentencia C-046 de 2018.

En el asunto bajo examen, aun cuando el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 modificó la composición del Consejo Directivo de la CAR y por virtud de dicha decisión se dispuso el reemplazo de dos miembros (*originalmente*

² Gacetas del Congreso 1557 de 2021.

cuatro) que representaban directamente a sectores sociales (*sector privado y ONG's*), por otros actores relacionados con sus funciones y vinculados con la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, dicha configuración del órgano de administración de la citada corporación no hace parte del contenido del derecho a la participación (*por más de que se relacione con el mismo, al habilitar espacios para que la sociedad concurra en la gestión de un órgano público*), sino que trata del ejercicio de una **competencia de la que es titular el Congreso de la República, derivada del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución**, por virtud de la cual, por una parte, el Legislativo puede fijar los órganos de dirección y administración de los entes públicos, como parte de la función de determinar la estructura de la administración nacional y, por la otra, puede igualmente establecer el alcance de la autonomía administrativa de las corporaciones autónomas, lo que incluye la fijación de su esquema de gobierno.

Por ende, la Corte advirtió que, en relación con el artículo demandado, al no regularse el contenido de un derecho, sino al desarrollarse una **competencia por parte del Congreso**, que se encuentra justificada en el artículo 150, numeral 7°, de la Constitución, "*no (...) es aplicable el principio de progresividad y el mandato de no regresividad*", como lo fijó la jurisprudencia de la Corte en la citada Sentencia C-046 de 2018. Además, y sin perjuicio de lo anterior, se encontró que el precepto legal acusado no disminuyó los escenarios de participación, sino que los modificó y los amplió con nuevos actores. En efecto, desde el punto de *vista cuantitativo*, el Consejo Directivo de la CAR pasó de tener 13 miembros a estar integrado por 14; mientras que, desde el punto de *vista cualitativo*, se presentó una reconfiguración en su composición con distintos mecanismos de representación ciudadana, algunos de carácter directo y otros de contenido indirecto, como sistemas de participación válidos y que pueden llegar a ser concurrentes en un momento o en una instancia determinada, con el propósito de ampliar los espacios democráticos de toma de decisiones.

En *tercer y último lugar*, para la Sala Plena, el juicio de igualdad propuesto no era susceptible de superar la primera etapa de su realización, ya que es claro que en el plano fáctico y en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones no susceptibles de equipararse, por las siguientes razones:

Primero, no existe un estándar único de dirección y organización de los entes públicos, incluidas las corporaciones autónomas regionales, que de forma

obligatoria se imponga al Congreso de la República. Una decisión en ese sentido resultaría contraria a la libertad de configuración normativa de la que es titular, para definir la estructura de la administración nacional, conforme se regula en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

Segundo, ninguna corporación se asemeja desde el punto de vista jurídico a la CAR, cuando se advierte que ésta debe articular sus funciones con la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, ente asociativo regional de régimen especial (CP Art. 325), el cual no se encuentra habilitado para ningún ente territorial distinto a la ciudad de Bogotá, al departamento de Cundinamarca y a los municipios de este último que se asocien. Y, *tercero*, desde el plano fáctico, la concurrencia de la CAR con el espacio geográfico de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, justifica la participación de representantes de esta última en su Consejo Directivo, cuando se tiene en cuenta (i) la centralidad que comparten respecto de varios ecosistemas (como ocurre con los humedales, las áreas de páramo – incluido el Río Sumapaz– y el Río Bogotá), o cuando se advierte que, con ocasión de la creación de la región, (ii) se presenta una nueva aproximación en cuanto al desarrollo sostenible, pues en su espacio geográfico se reuniría el 21.40% de la población colombiana y se presentaría una concentración de actividades económicas con impactos ambientales cercana al 31.5% del aporte al PIB nacional.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** aclaró el voto respecto del desarrollo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha otorgado a la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, mientras que la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se reservó la posibilidad de formular una aclaración de voto respecto de lo decidido.