

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-152/23

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-En materia administrativa u orgánica, financiera y patrimonial y política y funcional

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-No es un derecho absoluto

CONSTITUCION ECOLOGICA Y MEDIO AMBIENTE SANO-Protección constitucional

Tradicionalmente, la Corte ha señalado que este juicio se integra de dos etapas. En la primera se debe determinar cuál es el alcance material o núcleo temático de la ley que contiene el precepto acusado, para lo cual se puede acudir (i) a los antecedentes legislativos (esto es, a la exposición de motivos, a los informes de ponencia y a las gacetas en las que consten los respectivos debates); (ii) al título de la ley; o (iii) al contenido básico del estatuto legal que se examina. Y, en la segunda, se debe verificar si, en atención a los criterios de conexidad ya indicados, efectivamente existe un vínculo objetivo y coherente entre la norma acusada y el núcleo temático que identifica a la ley. Sin embargo, no es necesario que todas las expresiones que exteriorizan una relación de conexidad estén acreditadas en un caso concreto, pues basta con la verificación de una de ellas para dar por demostrado el cumplimiento del requisito de unidad de materia, con lo que se logra por parte de la Corte una valoración deferente con el principio democrático (CP art. 150.1), según el mandato de prelación anteriormente señalado.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Naturaleza jurídica

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Objeto

(...) dentro de la denominada “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”, la labor misional a cargo de las corporaciones autónomas regionales es determinante para materializar los principios de protección al ambiente consignados en la Carta y en la ley, pues a través de ellas se propicia la articulación en torno a los asuntos de relevancia ambiental a lo largo del territorio nacional y de acuerdo con las particularidades y especificidades de cada ecosistema, procurando, a la vez, la óptima gestión de los recursos naturales en un marco de equilibrio entre el desarrollo sostenible y el cuidado de la naturaleza, a partir de la adopción

de esquemas de coordinación y armonización con las funciones ambientales de las entidades territoriales y de los organismos del sector central de la administración pública.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Reglamentación por parte del Congreso

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Definición y funciones

DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Alcance

DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Elementos esenciales

La Corte Constitucional ha indicado que lo que se busca por medio de la intervención de la comunidad, es que los proyectos que impacten al medio ambiente se equilibren con medidas de protección y se armonicen con sus intereses, antes de que se ocasione un daño irreversible. En este sentido, se ha establecido que son tres los elementos esenciales que permiten garantizar el derecho a la participación ambiental, a saber: (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Nótese que se trata de un conjunto de acciones que resultan armónicas con lo señalado en el citado principio 10 de la Declaración de Río.

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Alcance de la competencia atribuida al Congreso

En desarrollo de la cláusula de competencia legislativa, el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, de manera expresa, le otorga al Congreso la facultad para expedir las leyes destinadas a “d]eterminar la estructura de la administración nacional” y, por esa vía, (1) no solo crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos y “otras entidades del orden nacional”, (2) sino también -tal y como ya se mencionó- “reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía”. El alcance de esta función se traduce en la identificación de la naturaleza jurídica del órgano que hará parte de la administración pública, incluyendo el deber de señalar tanto sus objetivos como su estructura orgánica. Esta modalidad de iniciativa legislativa se sujeta, en principio, a la iniciativa exclusiva y privativa del Gobierno nacional, en los términos señalados en el artículo 154 del texto superior.

IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO FUNDAMENTAL-Fundamento

JUICIO DE IGUALDAD-Carencia de parámetros de comparación

JUICIO DE IGUALDAD-Etapas

JUICIO DE IGUALDAD-Metodología de análisis

MEDIDA REGRESIVA-Escrutinio constitucional

MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CAR EN RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-No vulnera principio de unidad de materia

(...) 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 (RMBC), 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 AL 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”, en atención a la convergencia que se puede presentar entre las competencias ambientales, sobre todo en lo referente al Río Bogotá.

MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CAR-No vulnera el principio de progresividad en materia de participación ambiental

La Corte advierte 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.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE-Alcance

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y REGLA DE NO REGRESION-Diferencias

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Ámbito de aplicación

(...) si bien el principio de progresividad y el mandato 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 tiene aplicación 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.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Contenido y alcance

La jurisprudencia de la Corte ha revaluado la visión inicial -construida a partir de las premisas de la teoría de las generaciones- que circunscribía el ámbito de aplicación de este principio a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y ha entendido que éste se predica de todos los derechos constitucionales. Con base en lo anterior, se ha establecido que las obligaciones de respetar, proteger y realizar predicables de dichos derechos no solo imponen al Estado deberes de abstención, sino también le exigen una actuación positiva, la cual implica una intervención de carácter prestacional para la generación de políticas públicas y la disposición de recursos.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración constituye un vicio material

REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Finalidad

En general, con la creación de la RMBC se busca (a) mejorar los procesos de planificación del territorio, con especial interés en optimizar la gestión del suelo; (b) impulsar la

implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial; y (c) superar los problemas ambientales, sociales y económicos de la región por la falta de integración, a partir de una autoridad con la potestad de tomar decisiones de jerarquía superior a las de los vinculados (el Consejo Regional), en temas históricamente sensibles para las entidades territoriales.

UNIDAD DE MATERIA-Garantiza la transparencia y coherencia del proceso legislativo

Corte Constitucional

-Sala Plena-

SENTENCIA C-152 DE 2023

Referencia: Expediente D-14877

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra 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”

Demandantes: Danilo Ramírez Vargas y Carolina Ramírez Pérez

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 5 de julio de 2022, los ciudadanos Danilo Ramírez Vargas y Carolina Ramírez Vargas,

en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra 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”.

2. En auto del 27 de julio de 2022, el magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó (i) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo (CP arts. 242.2 y 278.5); (ii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana (Decreto Ley 2067 de 1991, art. 7°); (iii) comunicar el inicio de esta actuación al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, y a la Directora de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo estimaban conveniente, señalaran las razones para justificar una eventual declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad del precepto legal acusado (CP art. 244); e (iv) invitar a participar a varias entidades, asociaciones y universidades, con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia (Decreto Ley 2067 de 1991, art. 13).

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

A. A. NORMA DEMANDADA

4. A continuación se transcribe el contenido de la disposición acusada, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 51.942 del 8 de febrero de 2022:

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.

B. PRETENSIÓN DE LA DEMANDA Y COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5. Pretensión. Los accionantes solicitan a esta corporación que declare la inexequibilidad del precepto legal demandado, por contrariar los artículos 13, 40, 79 y 158 de la Constitución, a partir de la formulación de tres cargos: (i) transgresión del mandato de progresividad por constituir una medida regresiva en materia de participación ambiental (CP arts. 40 y 79); (ii) desconocimiento de la cláusula de igualdad (CP art. 13); y (iii) vulneración del principio de unidad de materia (CP art. 158).

6. Competencia. Esta corporación es competente para resolver la demanda planteada según lo dispuesto por el artículo 241.4 del texto superior, en cuanto se trata de una acción promovida por dos ciudadanos en contra de una norma de rango legal, que se ajusta en su expedición a la atribución consagrada en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución.

C. ESTRUCTURA DE LA PRESENTE SENTENCIA

7. Dada la diversidad de las razones expuestas para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada, la metodología que se utilizará en esta sentencia implicará resumir por separado y mediante acápites diferenciados cada uno de los cargos impetrados, seguido de las intervenciones y del concepto de la Procuradora General de la Nación, luego de lo cual, y en la medida en que no existe ningún cuestionamiento a la aptitud de la demanda, se planteará el problema jurídico, se desarrollarán las materias objeto de pronunciamiento y se concluirá con una determinación que ponga fin a cada una de las alegaciones realizadas. Finalmente, cabe señalar que el examen de los cargos no sigue el mismo orden planteado por los demandantes, sino aquél que le brinda a este tribunal la oportunidad de abarcar con mayor claridad el juicio propuesto.

8. Fundamentos de la demanda. Los accionantes afirman que los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales fueron creados como su órgano de administración y, entre otras, adoptan decisiones que involucran el manejo del presupuesto, al mismo tiempo que influyen en los acuerdos que se expiden con ocasión del cumplimiento de sus funciones, en materia de protección al ambiente y de aprovechamiento de los recursos naturales en las zonas donde ejercen su jurisdicción. Por este motivo, su conformación con miembros del sector privado y de las ONGs es una concreción del principio de participación en materia ambiental, “(...) que garantiza a los ciudadanos [intervenir] efectivamente no solo en la toma de decisiones sino en la estructura administrativa que la[s] sustenta”.

9. Para el efecto, se advierte que, según el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, la integración de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales exige una participación activa de los ciudadanos, a través de dos (2) representantes del sector privado y de 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[s] por ellas mismas.” Sin embargo, a partir de la

expedición del precepto legal demandado y tan solo para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante “CAR”), mediante una norma de excepción, se restringe dicha participación y se prevé únicamente la asistencia de (i) un representante del sector privado y de (ii) un representante de las ONGs del territorio CAR.

10. Por virtud de lo anterior, se considera que la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia (CP art. 158), ya que el título y el articulado de la Ley 2199 de 2022 tienen por objeto reglamentar el artículo 325 del texto superior, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2020, en el que se ordena crear la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca y proferir el régimen especial que la regula. Por lo anterior, “es evidente que el artículo [demandado] no tiene relación alguna con las demás disposiciones normativas [de la ley mencionada], porque modifica la conformación de la Junta Directiva de la CAR[,] [cuando], desde el artículo 1° la ley [en cita], [se] 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”. Lo anterior implica, en criterio de los demandantes, que no se satisface el criterio de conexidad temática.

11. Por lo demás, tampoco existe conexidad teleológica, pues los fines buscados por la Ley 2199 de 2022 son opuestos a los del artículo que se demanda, cuando se constata que nada de lo dispuesto en este último apunta a convertirse en un desarrollo de la Región Metropolitana, y en sus dinámicas vinculadas con la economía, movilidad, servicios públicos, etc.

12. Por último, se descarta la existencia de una conexidad sistemática, puesto que “(...) la [disminución] en la participación de la sociedad civil en la Junta Directiva de la CAR, no encuentra relación alguna con la creación de la Región (...) mencionada (...)” , lo que se agrava cuando se evidencia que la regulación que se modifica, es decir, la Ley 99 de 1993, corresponde a un cuerpo normativo distinto a la creación de regiones, pues su objetivo es integrar el SINA (Sistema Nacional Ambiental).

13. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad. Para varios intervinientes, además de los argumentos expuestos en la demanda, se comprueba el incumplimiento del principio de unidad de materia, (i) cuando se advierte que la Ley 2199 de 2022 es de

naturaleza orgánica, mientras que, por su parte, la Ley 99 de 1993 tiene la connotación de legislación ordinaria. En este sentido, se afirma que, si bien el artículo cuestionado se encuentra desde el texto radicado del proyecto de ley, no se observa durante el trámite legislativo “(...) una argumentación suficiente que satisfaga los criterios de conexidad temática, teleológica y sistemática que sustenten la inclusión [del] artículo en una ley orgánica cuyo objeto es adoptar el régimen especial para la [RMBC]”, sobre todo cuando la regulación que se modifica trata una materia totalmente distinta, como lo es la concerniente a la organización del Sistema Nacional Ambiental.

14. Por lo demás, (ii) se sostiene que la CAR no es un organismo que debería estar en el ámbito de ordenación de la Ley 2199 de 2022, pues su objeto es desarrollar el AL 02 de 2020, que creó la citada Región Metropolitana de carácter especial. Por ello, se concluye que: “no goza de claridad ni pertinencia la modificación del Consejo Directivo de la [CAR] respecto del funcionamiento de la [RMBC], máxime si las funciones que corresponde ejecutar a los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, abarcando al Consejo Directivo de la [CAR], se refieren estrictamente a asuntos que atañen” a su ámbito de influencia territorial.

15. Finalmente, (iii) se afirma que “no es objeto ni fin de la Ley [2199 de 2022], el modificar la participación en la composición del Consejo Directivo de la CAR, por cuanto directa o indirectamente no se relaciona con la regulación del funcionamiento de la Región Metropolitana”, por más de que esta última tenga dentro de sus competencias la facultad de articularse con las autoridades ambientales.

16. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad. Para los intervinientes que se apartan de la pretensión formulada en la demanda sí existe conexidad temática, (i) cuando se advierte que el AL 02 de 2020 habilitó al Legislador para pronunciarse sobre la CAR, con el límite de no modificar su régimen de financiamiento y los municipios que componen su jurisdicción, por lo que los ajustes en su arquitectura responden a la necesidad de articular sus funciones ambientales con las del nuevo órgano de carácter regional, esto es, la RMBC, lo cual se puede comprobar en los artículos 9 y 10 de la Ley 2199 de 2022.

17. También se acredita la conexidad teleológica, (ii) ya que en la exposición de motivos se aludió de forma expresa a la necesidad de realizar una adecuada planeación en términos

ambientales para lograr un desarrollo sostenible, mayor cohesión social y mejorar la gobernanza en el territorio, por lo cual resultaba necesario ajustar el órgano de dirección de la CAR, de cara a la obligación de articular sus funciones con el nuevo actor regional.

18. Por último, se cumple con (iii) la conexidad sistemática, ya que la norma demandada “(...) versa sobre la manera como la [RMBC] va a poder interactuar y ser oída en la CAR (...) para la toma de las decisiones que le competen a dicha entidad. // Sumado a lo anterior, el artículo acusado también guarda relación con el marco normativo que dio origen a la Región (...), puesto que el Acto Legislativo 02 de 2020 fue claro en señalar que uno de los ejes de la integración supralocal sería, precisamente, el hecho de compartir dinámicas ambientales entre el Departamento, el Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca (...)”.

19. Concepto de la Procuraduría General de la Nación. La Vista Fiscal inicia su intervención señalando que al Congreso le corresponde establecer la estructura orgánica de las entidades que conforman el sector público, de acuerdo con lo previsto en los artículos 114 y 150 del texto superior. En desarrollo de esta atribución, y en armonía con lo regulado en la Ley 489 de 1998, el alcance de este mandato implica, entre otras, la definición de la naturaleza y del régimen jurídico de la entidad, la determinación de sus órganos de administración y dirección, así como la forma de proceder a su integración y designación. En cuanto a las corporaciones autónomas regionales, por vía jurisprudencial, se ha admitido que su creación y funcionamiento se sujeta a un amplio margen de configuración del Legislador, siempre que se salvaguarde su autonomía y se asegure la no “injerencia [de] las entidades del orden regional en la gestión de sus intereses”.

20. Para la Procuraduría, el nuevo diseño adoptado por el Legislador para determinar la composición del Consejo Directivo de la CAR no es arbitrario, porque “(a) articula la institución con la nueva entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial (Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca); (b) fortalece la representación de los gobiernos locales al aumentar de 4 a 5 los asientos de los alcaldes del territorio de la CAR; (c) robustece el carácter técnico del órgano (...), al incluir un representante proveniente de la academia; [y] (d) no anula la representatividad de los actores que originalmente integraban este órgano (...), por cuanto los sectores que existían en la normativa previa siguen contando con representación”.

21. En cuanto al cargo concreto objeto de examen, se sostiene que sí existe una relación entre los postulados del artículo acusado y la ley que lo contiene, debido a que se busca articular a la autoridad ambiental con las competencias y la jurisdicción en el territorio de la nueva región metropolitana. Lo anterior, teniendo en cuenta que, por mandato constitucional, esta asociatividad tiene como uno de sus componentes la gestión ambiental (CP art. 325), de suerte que se demandan procesos de planificación y de implementación de políticas que partan de la interdependencia geográfica de ambos órganos.

22. Por ello, la conexidad se advierte igualmente al revisar varias de las disposiciones de la Ley 2199 de 2022, en las que se fijan las competencias en materia ambiental de la RMBC. En particular, en el artículo 10 se establecen los siguientes mandatos:

“Artículo 10. Competencias por áreas temáticas. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, la Región Metropolitana ejercerá sus competencias en las siguientes áreas temáticas: (...) En materia ambiental:

1. Articular, en asocio con las autoridades ambientales y demás actores públicos y privados responsables, el Plan de Seguridad Hídrica y el Plan de Acción Climática para la Región Metropolitana, y coordinar la ejecución de programas y proyectos para su implementación por parte de los entes territoriales, en desarrollo de la Ley 1844 de 2017.

2. Coordinar con el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los municipios asociados a la Región Metropolitana la ejecución de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo natural y antrópico e identificar y gestionar los proyectos prioritarios para su implementación.

3. Articular la estructuración y ejecución de proyectos ambientales con el Departamento, el Distrito Capital y municipios que integren la Región, cuando así lo determine el Consejo Regional, cumpliendo los lineamientos definidos por las autoridades ambientales.

4. Aprobar, en coordinación con la corporación autónoma regional, la inclusión de la Estructura Ecológica Principal Regional en el plan estratégico y de ordenamiento metropolitano.”

24. Finalmente, en el siguiente cuadro se resumen la totalidad de las intervenciones y

solicitudes formuladas, en relación con la norma sometida a control y el principio de unidad de materia:

—

Cuestionamiento / Comentario

Solicitud

Procuraduría General de la Nación

Se evidencia una relación entre la norma acusada y la Ley 2199 de 2022, en tanto que la primera busca articular a la CAR con las competencias y la jurisdicción en el territorio de la RMBC. Además, ello se verifica con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley en cita, al regular las funciones ambientales de la nueva asociatividad.

Exequible

ASOCAR

No se observa durante el trámite legislativo “(...) una argumentación suficiente que satisfaga los criterios de conexidad temática, teleológica y sistemática que sustenten la inclusión [del] artículo en una ley orgánica cuyo objeto es adoptar el régimen especial para la [RMBC]”. La CAR no es un organismo que debería estar en el ámbito de ordenación de la Ley 2199 de 2022, pues su objeto es desarrollar el Acto Legislativo 02 de 2020, que creó la ya mencionada asociatividad regional especial.

Inexequible

Ministerio de Ambiente

Se advierte el incumplimiento de la unidad de materia, cuando consta que la Ley 2199 de 2022 es de naturaleza orgánica, mientras que, por su parte, la Ley 99 de 1993 tiene la connotación de legislación ordinaria.

Inexequible

Gobernación de Cundinamarca

La norma legal acusada guarda conexidad temática, sistemática y teleológica con la Ley 2199 de 2022, pues ella básicamente se inscribe dentro de la lógica de adoptar medidas para lograr la articulación en materia ambiental entre la CAR y la RMBC.

Exequible

Universidad Libre

La modificación dispuesta al Consejo Directivo de la CAR no se relaciona con el contenido común de la Ley 2199 de 2022, ni resulta afín con el tema general que allí se regula, por lo que se incurre en una incongruencia interna.

Inexequible

CAR

El AL 02 de 2020 no autorizó al Congreso para modificar la estructura orgánica de la CAR. Por lo demás, el artículo 150, numeral 7°, autoriza reglamentar la creación y funcionamiento de todas las corporaciones autónomas regionales, más no regular una sola de ellas.

Inexequible

Alcaldía de Bogotá D.C.

Existe conexidad temática, cuando se advierte que se busca regular en la Ley 2199 de 2022, todo lo concerniente a la estructura básica de la RMBC, lo que supone incluir aspectos afines a la dinámica ambiental y, por ende, a las relaciones que podrían existir con otros órganos con competencias en la materia. Y, también consta la existencia de una conexidad teleológica, pues al ser el medio ambiente un asunto de interés para la nueva asociatividad regional no resulta ajeno al marco objeto de regulación, lo referente a la incorporación de ajustes a la institucionalidad de la CAR, para lograr una planificación armónica en esta área.

Exequible

25. Planteamiento del problema jurídico. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a la Corte decidir si el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, que regula lo concerniente a la conformación del Consejo Directivo de la CAR, como lo afirman los accionantes, vulnera el principio de unidad de materia.

26. Con el fin de abordar la definición del citado problema jurídico, la Sala Plena se referirá (i) al alcance del principio de unidad de materia; (ii) al régimen de creación de las corporaciones autónomas regionales, con énfasis en la organización de la CAR; (iii) a los objetivos y al marco general de actuación de la RMBC; y (iv) al esquema de definición legal de la estructura de la administración nacional. Con base en ello, (v) se procederá a la solución del caso concreto.

27. El principio de unidad de materia. Soporte normativo, alcance y finalidades. Los artículos 158 y 169 de la Constitución Política consagran el principio de la unidad de materia, cuyos preceptos se complementan con lo señalado en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992. De conformidad con los dos primeros, “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, a lo cual se añade que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. Por su parte, en armonía con lo expuesto, la citada norma del Reglamento del Congreso establece que: “Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.

28. Desde una perspectiva general, se entiende que el principio de unidad de materia exige que las disposiciones de una ley guarden conexidad entre sí y con la materia principal que se regula, ya sea referida a un solo asunto o incluso a una pluralidad de ellos, a partir de la identificación de unos ejes temáticos dominantes, sin que ello se traduzca, necesariamente, en una diversidad de materias. Es allí en donde cobra importancia el título, al servir como guía del contenido primordial al que se refiere la ley.

29. La relevancia de este mandato se fundamenta en la salvaguarda de la racionalidad del principio democrático y en la transparencia y publicidad del proceso legislativo. En lo que atañe al primero de los valores sustanciales objeto de protección, por cuanto el Congreso de

la República debe estar sujeto a una regla de coherencia interna en el ejercicio de la función legislativa, por medio de la cual se garantice que la producción normativa se realiza a partir de temas que son previamente definidos y frente a los cuales los congresistas, sin importar su filiación política o las mayorías existentes, tienen la oportunidad de concurrir en su discusión y de proponer reformas a los textos propuestos. En este orden de ideas, al evitar que se introduzcan asuntos totalmente ajenos o extraños a los que sirvieron de soporte para impulsar la actividad del Legislador, se protege la probidad, sensatez y solidez del debate democrático. En este sentido, en la sentencia C-714 de 2008, la Corte resaltó que el principio de unidad de materia busca impedir que los legisladores “(...) 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”.

30. Con el principio de unidad de materia también se salvaguarda, como ya se dijo, los mandatos de transparencia y publicidad del proceso legislativo, no solo porque se excluye la posibilidad de que se añadan textos distantes al marco regulatorio dominante, sino también porque la comunidad tiene la oportunidad de conocer e identificar en qué consisten las iniciativas que cursan y cuya aprobación por el Congreso impactará en la sociedad. Incluso, la coherencia interna que se exige aporta elementos para amparar la seguridad jurídica, en la medida en que evita, o al menos reduce, las dificultades interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la aprobación de disposiciones que no tengan relación con la materia principal a la cual se refiere la ley.

31. Reglas que se imponen para su examen constitucional. La Corte ha señalado en su jurisprudencia que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar sus finalidades y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP arts. 1º y 4). Por tal razón, solamente aquellos apartes o proposiciones extrañas o inconexas de una ley pueden llegar a ser declaradas inexecutable, lo que exige que razonable y objetivamente “(...) no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante”.

32. Por esta razón, en la sentencia C-212 de 2022, la Corte identificó dos reglas que permiten asegurar la exigibilidad de este mandato. Así, por una parte, esta corporación señaló (i) que

el examen de la unidad de materia “no debe ser excesivamente exigente ni extremadamente deferente, de manera que el escrutinio no puede desconocer el amplio margen de configuración” otorgado al Congreso, ni tampoco afectar la racionalidad legislativa que se demanda con ocasión de la exigibilidad del citado principio; y, por la otra, (ii) surge un mandato de prelación a favor del principio básico de autonomía legislativa, siendo exigible un esfuerzo argumentativo mayor por parte de la Corte, para declarar que una disposición vulnera lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta.

33. Con el ánimo de identificar si efectivamente existe una relación de conexidad entre la norma que integra una iniciativa y el texto integral de la ley, la Sala ha decantado cuatro criterios, a saber: (i) el criterio de conexidad causal, que se refiere a la identidad que debe existir entre la ley y cada una de sus disposiciones, en lo que atañe a su origen. En concreto, “lo que se espera es que las razones por las cuales se expidió la ley sean las mismas que dieron lugar a la consagración de cada uno de los artículos en particular”. (ii) El criterio de conexidad temática, que alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley, y la materia o temática sobre la que recae una disposición en particular, “sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos”. (iii) El criterio de conexidad teleológica, que se define a partir de la identidad de los objetivos y fines que se persiguen tanto por la ley en general como por cada una de sus normas en particular. Y, (iv) el criterio de conexidad sistemática, que se entiende como la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, a fin de que constituyan un cuerpo organizado.

34. Dentro de estas pautas que constituyen jurisprudencia reiterada de la Corte, se han identificado dos manifestaciones específicas que se originan de los criterios de conexidad sistemática y teleológica, respectivamente. Así, por una parte, este tribunal ha reseñado la existencia de un vínculo de carácter metodológico en cuanto a la conexidad sistemática, que se manifiesta en que las necesidades de técnica legislativa pueden justificar la incorporación de una determinada disposición en una ley; y, por la otra, se advierte la referencia a un vínculo de carácter consecuencial respecto de la conexidad teleológica, por virtud del cual cabe verificar si los efectos de la norma demandada se relacionan con los fines y con las consecuencias que se esperan de una ley.

35. Por lo demás, desde la sentencia C-026 de 1993, esta corporación ha entendido que es

suficiente que en el título se señalen los temas generales que serán objeto de regulación, pues constituye un exceso exigir que en él se incluya una referencia a todas y cada una de las normas que integran la ley. Por tal razón, se avala la posibilidad de recurrir a frases omnicomprendivas que incluyan los distintos asuntos que hubiesen sido regulados, por ejemplo, a través de la fórmula: “y se dictan otras disposiciones”.

36. Metodología para el juzgamiento del principio de unidad de materia. Tradicionalmente, la Corte ha señalado que este juicio se integra de dos etapas. En la primera se debe determinar cuál es el alcance material o núcleo temático de la ley que contiene el precepto acusado, para lo cual se puede acudir (i) a los antecedentes legislativos (esto es, a la exposición de motivos, a los informes de ponencia y a las gacetas en las que consten los respectivos debates); (ii) al título de la ley; o (iii) al contenido básico del estatuto legal que se examina. Y, en la segunda, se debe verificar si, en atención a los criterios de conexidad ya indicados, efectivamente existe un vínculo objetivo y coherente entre la norma acusada y el núcleo temático que identifica a la ley. Sin embargo, no es necesario que todas las expresiones que exteriorizan una relación de conexidad estén acreditadas en un caso concreto, pues basta con la verificación de una de ellas para dar por demostrado el cumplimiento del requisito de unidad de materia, con lo que se logra por parte de la Corte una valoración deferente con el principio democrático (CP art. 150.1), según el mandato de prelación anteriormente señalado.

37. En todo caso, y para efectos del juzgamiento del principio de unidad de materia, en las sentencias C-852 de 2005, C-896 de 2012 y C-353 de 2017, se le otorgó un valor específico al trámite legislativo, como criterio indicativo de la existencia de una regla de coherencia interna en la aprobación de una ley, por virtud de la cual: “si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podría resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento (...) del principio de unidad de materia”, relacionado con la transparencia y publicidad del proceso legislativo.

38. Cabe señalar que el mencionado criterio está sujeto al cumplimiento de las subreglas que la Corte ha establecido respecto de la verificación de los principios de consecutividad e

identidad flexible, circunstancia por la cual la posibilidad de incorporar cambios a las iniciativas legislativas en curso supone que el texto que se añade o que se modifica debe guardar conexión con las disposiciones que fueron votadas en una instancia anterior. Esto implica que la unidad de materia no se materializa por el hecho de que una norma haya estado presente desde el proyecto original o que haya tenido todos sus debates reglamentarios, sino porque, aún en el escenario en el que la relación entre el texto aprobado y el proyecto de ley no se advierta como palmaria y evidente (articulación lejana), es posible advertir una conexión a partir de los criterios que han sido identificados por la Corte, cuya satisfacción puede resultar en principio menos exigente, cuando una norma ha estado brindada con un adecuado proceso de deliberación normativa y de amplia discusión congresional, al excluir la ocurrencia de los riesgos de la falta de publicidad, transparencia y racionalidad que se protegen mediante este principio de coherencia legislativa.

39. Finalmente, como se deriva de todo lo expuesto, la observancia de este mandato no opera como un simple límite procesal a las atribuciones de cada una de las cámaras, sino que actúa como una restricción al ejercicio de la competencia para legislar, en el sentido de que debe desenvolverse dentro de un eje temático dominante. Por tal razón, la Corte ha sostenido que se trata de un vicio de carácter material y no meramente formal, “(...) pues el juicio que debe adelantar el juez constitucional involucra un escrutinio sobre la coherencia entre el contenido normativo del precepto acusado y la materia general del estatuto normativo en el que la disposición se encuentra integrada. De ahí que a la acción [pública de] inconstitucionalidad (...) no se le aplique el término de caducidad por vicios de forma establecida en el artículo 242.3 de la Constitución”.

40. El régimen de creación de las corporaciones autónomas regionales, con énfasis en la organización de la CAR. El actual texto superior se refiere a las corporaciones autónomas regionales en tres artículos. Así, (i) el artículo 150.7 delega en el Legislador la atribución de “reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía”. A su vez, (ii) el artículo 325 (parágrafo transitorio 2) establece que la RMBC no modifica el régimen de financiación, ni los municipios que componen la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Por último, (iii) el artículo 331 crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, señala sus funciones y delega en el Legislador, entre otros aspectos, la determinación de su organización y fuentes de financiación.

41. El desarrollo legal sobre las corporaciones autónomas regionales. Con excepción de la citada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena creada constitucionalmente y regulada en la Ley 161 de 1994, el resto de las corporaciones tiene su origen en la Ley 99 de 1993, que, además, creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

42. El artículo 23 del citado régimen normativo del año 1993 precisa la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, al señalar que se trata de “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 [MADS]”.

43. Como se advierte de lo expuesto, a través de estos entes se ejercen atribuciones administrativas ambientales que, debido a la homogeneidad de los ecosistemas que sustentan su creación, exceden el ámbito puramente local, toda vez que se orientan a la administración, protección y preservación de entornos ecológicos que superan o no coinciden con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican en ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento. Sin embargo, en el área en el que ejercen jurisdicción son la máxima autoridad ambiental, (a) sin perjuicio del deber de ejecutar las políticas del MADS, y (b) de coordinar o armonizar su labor con las funciones ambientales de las entidades territoriales que confluyen en su mismo espacio físico, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

44. Precisamente, en la sentencia C-596 de 1998, esta corporación declaró la exequibilidad condicionada de la siguiente expresión: “(...) encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales no renovables” contenida en el ya citado artículo 23 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de considerar que el ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas no puede ir desmedro de la esfera legítima de autonomía de las entidades territoriales, por lo que al reglamentar la creación y funcionamiento de estos entes corporativos, “(...) se debe determinar los ámbitos

de responsabilidad y participación que, conforme a las reglas de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, corresponden a las entidades territoriales”. De esta manera, a juicio de la Corte, el régimen de autonomía de las corporaciones autónomas no supone un actuar por fuera del mandato de colaboración armónica, ni de la obligación de armonizar sus competencias con las atribuciones concurrentes del Estado central y de las entidades territoriales.

45. En línea con lo anterior, en la sentencia C-145 de 2021, se examinó una norma dirigida a la simplificación de trámites en la administración pública, por virtud de la cual las autoridades ambientales, al pronunciarse sobre solicitudes de concesión, autorización, permiso o licencias ambientales, no pueden exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993 y en las demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental. Para el demandante, el precepto en mención quebrantaba la autonomía de las corporaciones autónomas, al impedir que estas autoridades desarrollaran su rol de administración con plenitud, acoplando los lineamientos nacionales a las necesidades de los ecosistemas que se encuentran bajo su competencia, en armonía con el principio de rigor subsidiario que se deriva del artículo 288 de la Constitución.

46. Para la Corte, la labor de las corporaciones autónomas está directamente relacionada con el mandato constitucional de protección del medio ambiente y el principio de rigor subsidiario. En este sentido, son competentes para expedir regulaciones ambientales en su jurisdicción “en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por esta” y para establecer “estándares más exigentes de protección ambiental que se acoplen a las particularidades de los ecosistemas” sometidos a su administración. En todo caso, este marco de actuación se halla sujeto al amplio margen de configuración del Legislador, por virtud del cual, y en aras de armonizar las funciones de las autoridades ambientales, puede (i) limitar la facultad de las corporaciones de expedir regulaciones ambientales complementarias aplicables a su jurisdicción y (ii) adoptar pautas o reglas generales a las que deben sujetarse estos entes corporativos para el desarrollo de sus atribuciones.

47. Sin embargo, este poder de configuración no es ilimitado, por lo que más allá del examen de las restricciones que se impongan conforme con el juicio de proporcionalidad, la articulación de las funciones de las corporaciones y de las autoridades ambientales del orden

nacional (a) no puede anular la función constitucional de protección ambiental a cargo de dichos entes; (b) “debe respetar un mínimo de autonomía en el ejercicio de las funciones legales de las corporaciones”; y (c) “no puede implicar una desmejora en la salvaguarda de los ecosistemas que estén bajo la jurisdicción de estas entidades”.

49. Por otra parte, el artículo 30 de la Ley 99 de 1993 indica que el objetivo de las corporaciones autónomas regionales es “(...) la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones (...) vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento (...)”.

50. En cuanto a sus funciones, el artículo 31 de la ley en cita señala un catálogo amplio de competencias para las corporaciones autónomas que se derivan de la administración genérica del medio ambiente y que se traducen, entre otras, (i) en la facultad para evaluar y otorgar autorizaciones, permisos y licencias para la explotación de los recursos naturales o para adelantar proyectos que puedan afectarlos; (ii) para establecer valores o límites permisibles de contaminación; (iii) para ejercer control y seguimiento sobre toda actividad de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos no renovables, y sobre el uso del agua, el suelo, el aire y los demás recursos renovables; (iv) así como para imponer sanciones en caso de que se vulneren las normas sobre protección ambiental.

51. Por ende, y como lo ha sostenido este tribunal, dentro de la denominada “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”, la labor misional a cargo de las corporaciones autónomas regionales es determinante para materializar los principios de protección al ambiente consignados en la Carta y en la ley, pues a través de ellas se propicia la articulación en torno a los asuntos de relevancia ambiental a lo largo del territorio nacional y de acuerdo con las particularidades y especificidades de cada ecosistema, procurando, a la vez, la óptima gestión de los recursos naturales en un marco de equilibrio entre el desarrollo sostenible y el cuidado de la naturaleza, a partir de la adopción de esquemas de coordinación y armonización con las funciones ambientales de las entidades territoriales y de los organismos del sector central de la administración pública.

52. Sobre la creación legal de las corporaciones autónomas regionales. Para la Corte, en su jurisprudencia reiterada, estos entes corporativos corresponden a organismos

constitucionales autónomos con identidad propia y que tienen una naturaleza jurídica especial, ya que no encuadran dentro de las categorías de entidades descentralizadas por servicios así como tampoco corresponden a una entidad territorial (CP art. 286), pues el ámbito de ejercicio de sus competencias –según se ha señalado– es de carácter regional y está asociado con ecosistemas o cuencas específicas. Por tal motivo, son consideradas entidades sui generis.

53. Con excepción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena creada directamente por el artículo 331 de la Constitución, el resto de las corporaciones tiene su origen en la facultad otorgada al Legislador para “reglamentar la creación y funcionamiento” de este organismo “dentro de un régimen de autonomía”, en los términos previstos en el numeral 7° del artículo 150 del texto superior. De este mandato surgen dos importantes consecuencias. Por virtud de la primera, se considera que solo por medio de la ley se pueden crear corporaciones autónomas regionales, pues ellas se expanden al territorio de más de una entidad territorial, por lo que su origen no podría provenir de una ordenanza (CP art. 300.7), ni menos de un acuerdo municipal o distrital (CP art. 313.6). Y, por razón de la segunda, el régimen de autonomía de dichos entes se somete a la regulación que sobre el particular expida el Legislador o, dicho de otra forma, la Constitución no definió el contenido básico de autonomía de estos organismos y delegó en la ley el cumplimiento de esa tarea.

54. Con sujeción a lo anterior, la Corte ha destacado que, aunque la “(...) autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución”, dicha garantía se diferencia por el hecho de encontrarse condicionada “(...) a la configuración normativa que al efecto diseñe el Legislador dentro de su discrecionalidad política”. Ello es así, toda vez que el texto superior, “a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones”.

55. De manera que, aunque su régimen debe asegurar un actuar de forma independiente, lo cierto que el mismo no tiene un contenido material fijado directamente por la Carta. Lo que supone que el Congreso, en virtud de la cláusula general de competencia (CP arts. 114 y 150.1) y dada la atribución específica contenida en el numeral 7° del artículo 150 del texto superior, es el titular de la potestad para definir (i) el tipo de funciones que se deben cumplir

por este ente corporativo y (ii) la estructura orgánica necesaria para el efecto, lo que incluye la determinación de sus órganos de dirección y administración, sin que este imposibilitado para revisar o modificar los esquemas que haya adoptado y realizar los ajustes que estime pertinentes, de acuerdo con los límites que en materia de producción normativa incorpora la Constitución y sin perjuicio del respeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

56. Respecto del papel que cumplen las corporaciones autónomas regionales, este tribunal ha señalado que ellas tiene como propósito: (a) descentralizar la protección ambiental; (b) garantizar que las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses; y (c) asegurar un esquema de proximidad en la salvaguarda del ambiente, en el sentido de adecuar la toma de medidas a las necesidades específicas de cada ecosistema.

57. Por otra parte, en cuanto a la identificación de la estructura y esquema de funcionamiento de las corporaciones, se ha hecho referencia a su composición en tres facetas de autonomía definidas por el Legislador: (i) administrativa u orgánica; (ii) financiera o patrimonial, y (iii) funcional.

58. La autonomía administrativa u orgánica implica que, por razón de su naturaleza jurídica, no están adscritas a un ministerio ni a un departamento administrativo, por lo que no se encuentran sujetas a “control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones”.

59. La autonomía financiera o patrimonial consiste en “la facultad que ostentan dichos organismos para percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones, las multas, etc. (Ley 99 de 1993, art. 46)”.

60. A las anteriores expresiones se agrega la autonomía funcional, la cual se concreta en la potestad que tienen estos entes de expedir regulaciones y fijar las políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central y en un régimen de armonía con las competencias propias de las entidades territoriales que concurren en su espacio geográfico.

61. Finalmente, la jurisprudencia de la Corte ha resaltado que la autonomía de las corporaciones autónomas no es absoluta, por lo que debe articularse con “el marco del

Estado unitario previsto en el artículo 1° de la Carta” y ejercerse de acuerdo con la delimitación del contenido y alcances que le haya otorgado el Legislador, según se mencionó en el acápite anterior de esta providencia. En todo caso, su ejercicio se debe efectuar “de forma armónica con el artículo 84 de la Constitución” y con la protección que brindan los principios ambientales que rigen la planificación ambiental entre entidades competentes, como sucede con los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

62. Sobre las corporaciones autónomas regionales que existen en el país y la organización dispuesta para el cumplimiento de sus funciones. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y siguiendo lo manifestado en las pruebas recaudadas durante el trámite del presente proceso, consta que en la actualidad existen 33 corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible en el país, “(...) de las cuales 26 son corporaciones autónomas regionales, de conformidad con lo señalado por el artículo 33 de la [citada] Ley 99 de 1993, y siete son corporaciones para el desarrollo sostenible, en tanto gozan de un régimen especial, siendo encargadas de la administración del ambiente y los recursos naturales de un número igual de ecosistemas considerados estratégicos para el país, reguladas por los artículos 34, 35, 37, 38, 39, 40 y 41 de la referida ley”.

63. Cada corporación autónoma se integra por las entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Así las cosas, por ejemplo, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG, incluye “las áreas de la Sierra Nevada de Santa Marta ubicada dentro del departamento del Magdalena, (...) con 29 municipios y el área rural del Distrito de Santa Marta”. Geográficamente, la localización de las distintas corporaciones se puede observar en el siguiente mapa:

64. Es preciso señalar que se excluye del espacio geográfico de jurisdicción de las corporaciones autónomas regionales, las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales que corresponden a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, de acuerdo con lo previsto por el Decreto Ley 3572 de 2011.

65. La estructura interna de las corporaciones autónomas regionales está dada a partir de los órganos de dirección y administración “que son comunes a todas en su definición, pero no en

su composición y funciones. Es así como, las 33 corporaciones cuentan cada una con una asamblea general, un consejo directivo y un director general, siguiendo los preceptos de los artículos 24 al 29, 34, 35, 37 al 41 de la Ley 99 de 1993”.

66. En términos generales, la asamblea general o corporativa es “el principal órgano de dirección” y está integrada “por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción”. Sus funciones más importantes son las de “designar el revisor fiscal o auditor interno de la corporación (...); conocer y aprobar el informe de gestión de la administración; (...) conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; (...) [y] adoptar los estatutos de la corporación y las reformas que se le introduzcan”.

67. Por su parte el consejo directivo es el “órgano de administración de la corporación”, el cual, por regla general, se integra por los miembros previstos en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993. Sus funciones principales son las de “ (...) proponer a la asamblea corporativa la adopción de los estatutos y de sus reformas; (...) determinar la planta de personal de la corporación; (...) disponer la participación de la corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes; (...) disponer la contratación de créditos externos; (...) determinar la estructura interna de la corporación para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la ley; (...) aprobar la incorporación o sustracción de áreas [de reserva forestal]; (...) autorizar la delegación de funciones de la entidad; (...) aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones; (...) nombrar (...) o remover, de conformidad con los estatutos, al director general de la corporación.”

69. Sobre la base de esta estructura funcional, como lo destaca el MADS, cada corporación realiza su gestión “de conformidad con las metas físicas y financieras previstas en sus respectivos planes de acción cuatrienal, para lo cual (...) toman las decisiones de fondo que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las metas previstas tanto en lo físico como en lo financiero. Es de anotar que los planes de acción de cada corporación son diferentes, pues cada uno se plantea considerando las necesidades y retos ambientales de la jurisdicción, la política nacional ambiental y los recursos con que cuente cada corporación que son muy diferentes en cada caso”.

70. Algunos de los aspectos básicos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

(CAR). Según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, la CAR corresponde a un ente corporativo que refleja el ecosistema de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, cuya jurisdicción se extiende al área rural de la ciudad de Bogotá D.C., a varios municipios del departamento de Cundinamarca, “con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio y los municipios (...) que hacen parte de la jurisdicción de CORPORINOQUIA”, y con la incorporación de varios municipios adicionales del departamento de Boyacá.

71. Entre sus funciones, siguiendo lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, y para efectos de dar respuesta a las violaciones alegadas en la demanda, se destacan las de “ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción”, “coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA, en el área de su jurisdicción y, en especial, asesorar a 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”, y “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”.

72. En lo referente a la relación con el MADS, el Acuerdo 48 de 2021 señala que la participación en el Consejo Directivo de la CAR del representante del Ministro del citado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es una de las herramientas a través de las cuales se logra la armonización y coordinación con la política ambiental nacional. La gráfica que a continuación se incluye corresponde al esquema territorial de cobertura de la CAR:

73. Los objetivos y el marco general de actuación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC). LA RMBC es un esquema de asociatividad regional de régimen especial. Según lo señalado recientemente por esta corporación, el Acto Legislativo 02 de 2020 reformó el artículo 325 de la Constitución para efectos de crear una nueva figura de asociatividad regional de régimen especial, distinta a las ya existentes desde 1991, como ocurre con la región administrativa y de planificación (CP art. 306), las áreas metropolitanas

(CP art. 319), las provincias administrativas y de planificación (CP arts. 300.6 y 321) y la incorporación de municipios circunvecinos al distrito capital (CP art. 326). En este orden de ideas, el objeto de la RMBC es garantizar (i) la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible; (ii) la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo; y (iii) la atención de las distintas problemáticas y necesidades que comparten el Distrito Capital de Bogotá D.C., el departamento de Cundinamarca y los municipios de dicho departamento, a través de dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.

74. La necesidad de esta nueva figura, según los debates adelantados a lo largo del trámite reformativo de la Constitución, se radicó en que los problemas de la región no podían ser atendidos a través de los instrumentos existentes de asociatividad territorial previstos antes de la reforma de 2020, particularmente los reseñados en los artículos 306, 307 y 319 de la Carta. De esta manera, con la reforma introducida al artículo 325 del texto superior, se planteó un nuevo esquema que, a diferencia de sus predecesores, se relaciona con la organización administrativa del Estado, pues la RMBC surge como una asociación regional de régimen especial en función al cumplimiento de las atribuciones asignadas a cada entidad territorial que se vincule, sin la facultad de modificar o cambiar la organización política del Estado, y sin alterar o suprimir las entidades que concurren a su creación.

75. En general, con la creación de la RMBC se busca (a) mejorar los procesos de planificación del territorio, con especial interés en optimizar la gestión del suelo; (b) impulsar la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial; y (c) superar los problemas ambientales, sociales y económicos de la región por la falta de integración, a partir de una autoridad con la potestad de tomar decisiones de jerarquía superior a las de los vinculados (el Consejo Regional), en temas históricamente sensibles para las entidades territoriales.

76. En esta medida, las disposiciones del artículo 325 de la Constitución reflejan un mecanismo de asociatividad que busca la armonización entre los principios de organización unitaria del Estado, de autonomía de los entes territoriales, y de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. En efecto, por un lado, la figura parte de la autonomía local y regional al (i) salvaguardar expresamente la autonomía territorial; y (ii) al reconocer que las autoridades locales son las que mejor conocen las necesidades a satisfacer y, por lo tanto, son las que deciden si se asocian a la RMBC.

77. Y, por el otro, (iii) también reconoce que la fragmentación de las entidades territoriales en ciertas materias puede obstaculizar una planeación y desarrollo sostenible a nivel regional, ya que hay asuntos que trascienden la órbita de cada entidad territorial, por lo que se demanda la participación conjunta de los distintos niveles y autoridades de la administración pública. Asimismo, y como consecuencia necesaria de la concurrencia de distintas autoridades en una misma materia; (iv) el artículo 325 admite la trascendencia e idoneidad de la coordinación entre las distintas autoridades para la adecuada articulación de las diversas funciones concurrentes, robustecida con el carácter obligatorio de las medidas expedidas por el Consejo Regional de la RMBC.

78. Finalmente, el artículo 325 de la Carta ordenó que, por una parte, tras la promulgación del AL 02 de 2020, “(...) la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca [debían someter] a votación del Concejo Distrital y [de] la Asamblea Departamental su ingreso a la [RMBC], con la cual entrará en funcionamiento”, y por la otra, que una ley orgánica definirá sus competencias, esquemas de organización y de armonización de funciones.

79. El régimen legal de definición de la estructura de la administración nacional. En desarrollo de la cláusula de competencia legislativa, el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, de manera expresa, le otorga al Congreso la facultad para expedir las leyes destinadas a “[d]eterminar la estructura de la administración nacional” y, por esa vía, (1) no solo crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos y “otras entidades del orden nacional”, (2) sino también –tal y como ya se mencionó– “reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía”. El alcance de esta función se traduce en la identificación de la naturaleza jurídica del órgano que hará parte de la administración pública, incluyendo el deber de señalar tanto sus objetivos como su estructura orgánica. Esta modalidad de iniciativa legislativa se sujeta, en principio, a la iniciativa exclusiva y privativa del Gobierno nacional, en los términos señalados en el artículo 154 del texto superior.

80. Se trata entonces de una atribución compleja, pues implica ejercer las potestades de creación, supresión o fusión, y también de incorporación de los objetivos, las atribuciones generales, el régimen laboral o de contratación, la organización estructural de la entidad correspondiente, los aspectos de índole presupuestal, así como sus relaciones de autonomía

o de dependencia, entre otras materias. Esta identificación material ha sido recopilada por la Corte a través de la figura de la teoría del órgano o teoría orgánica, por virtud de la cual la atribución de determinar la estructura de la administración pública autoriza al Congreso de la República para definir el régimen de competencias, las autoridades de dirección y administración del órgano y el régimen del elemento humano necesario para la ejecución de sus funciones.

81. En este sentido, en la sentencia C-306 de 2004 se señaló que:

“Desde este punto de vista, la doctrina ius publicista más avanzada, acogiendo los postulados de la teoría orgánica, enseña que todo órgano está conformado por tres elementos fundamentales que son connaturales a su existencia, y a través de los cuales no solo es posible exteriorizar la actividad y el querer del Estado, sino también determinar la definición de su régimen jurídico. Tales elementos son: la competencia, la forma y la voluntad humana. // Respecto de la competencia, se ha dicho que la misma determina los límites dentro de los que debe actuar el órgano, y surge del conjunto de atribuciones y potestades que se le confían y que ejerce de acuerdo con los fines y propósitos que inspiran su creación. (...)”

En cuanto hace al elemento formal, se refiere a la manera como pueden ser configurados los órganos, esto es, todo lo relacionado con la organización interna para proyectar su actividad hacia el medio social, lo cual tiene ocurrencia de acuerdo a razones y circunstancias diversas, generalmente relacionadas con el origen y especialidad de las funciones asignadas o con principios de orden político imperantes. En virtud del elemento formal, los órganos pueden ser clasificados en: (i) los unipersonales, cuando se integran con una sola voluntad humana o con varias pero que proceden en forma corporativa; (ii) los pluripersonales o colegiados, en los cuales la voluntad individual de sus componentes se manifiesta de manera diversa, sin perjuicio de que la voluntad final del órgano se forma por la voluntad mayoritaria de aquellos; (iii) los simples, que son aquellos constituidos por un solo órgano; y (iv) los complejos, integrados por dos o más órganos o por un conjunto de éstos. (...)”

Sobre la voluntad humana, cabe destacar que es la llamada a poner en movimiento el catálogo de atribuciones o de competencias asignadas al órgano y, por lo tanto, es el elemento protagónico de éste en cuanto le da vida y le garantiza su accionar. El individuo es

entonces la piedra angular del ente social, ya que permite proyectar el cumplimiento de sus propósitos, fines e ideales, al tiempo que organiza el conjunto de bienes y recursos que han sido dispuestos para el cumplimiento de su objetivo. Cuando el ser humano obra en representación del órgano está expresando la voluntad de aquél, de manera que los actos que adelanta en su nombre se atribuyen directamente al Estado como máximo representante del poder público. Ello no implica, por supuesto, que la persona física pierda esa condición de tal y, en consecuencia, la capacidad jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones. Lo que en realidad ocurre es que sus manifestaciones tienen una doble connotación: (i) como expresión de la voluntad del órgano cuando actúa en su nombre, y (ii) como expresión de su propia voluntad cuando gestiona para sí mismo, como persona física o como individuo y miembro de la comunidad.”

82. Como se advierte de lo expuesto, la Corte precisó que la facultad referente a la regulación de la estructura orgánica de una entidad incluye, entre otros, el señalamiento de los órganos de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares. Tal criterio ha sido reiterado en sentencias posteriores, como se expuso en la sentencia C-047 de 2021, en la que, además, se resaltó la amplia potestad de configuración del Legislador para regular los elementos de la estructura orgánica de una nueva entidad estatal.

83. En línea con lo anterior, en varias oportunidades este tribunal se ha pronunciado sobre la competencia del Legislador frente a la determinación de los órganos de dirección y administración de las entidades. Así, en la sentencia C-953 de 2007, esta corporación señaló que no le corresponde al Ejecutivo definir orgánicamente las funciones, conformación y funcionamiento a nivel nacional de las juntas directivas de las ESE, ni tampoco hacerlo en el ámbito territorial, pues aquello compete al Legislador y a las asambleas y concejos, en lo referente a la primera autoridad en mención a través del ejercicio de la atribución prevista en el artículo 150, numeral 7°, de la Constitución.

84. En el mismo sentido, en la sentencia C-914 de 2013 se resaltó que le corresponde al Congreso y no al Gobierno determinar la estructura de las juntas de calificación de invalidez y el modo de designación de sus miembros, por lo cual declaró inexecutable unas expresiones contenidas en los artículos 16 y 19 de la Ley 1562 de 2012.

85. Por último, en la sentencia C-047 de 2021, la Corte encontró que la Ley 1951 de 2019 no reguló la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación omitiendo, entre otros, los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares, por lo cual declaró la inexequibilidad diferida de la citada ley.

86. Examen del caso concreto. En el asunto sometido a examen, se considera por los accionantes que la modificación que se introduce al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, sobre la conformación del Consejo Directivo de la CAR, no guarda ningún criterio de conexidad con lo regulado en 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”.

87. Para dar respuesta al cargo planteado, la Corte se referirá (i) al alcance del artículo cuestionado; (ii) al núcleo temático de la Ley 2199 de 2022; y (iii) a los antecedentes legislativos que incluyen las discusiones y el trámite surtido frente a la aprobación de la norma legal demandada.

88. Alcance del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022. La disposición que es objeto de demanda se incluye dentro del Capítulo VII de la ley en cita, relativo al “control político, participación ciudadana y transparencia y acceso a la información”. En particular, su objetivo es adicionar un párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, por la cual se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el sentido de establecer un esquema diferente de composición del Consejo Directivo de la CAR, respecto del modelo o pauta que se adoptó para la generalidad de las corporaciones autónomas regionales. El siguiente cuadro registra las notas distintivas que se presentan con base en la norma 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).

Artículo 26. 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. (...).
- 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 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 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.

Artículo 54. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993: Párrafo 4o.

El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) estará conformado de la siguiente manera:

1 Representante del Presidente de la República

1 Representante del Ministro de Ambiente

1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside

1 Gobernador de Boyacá

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.

89. 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 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.

90. En términos generales, se transita de un Consejo Directivo compuesto por 13 miembros,

a uno de 14, a través de una reorganización en su configuración, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, la cual le permite al Congreso de la República, al momento de regular la estructura orgánica de una entidad, señalar los órganos de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares.

91. Núcleo temático de la Ley 2199 de 2022. Con la modificación que se introdujo al artículo 325 de la Constitución y dada la incorporación de una nueva forma de asociatividad regional conocida como la RMBC, tal y como se expuso con anterioridad, se ordenó la expedición de una ley orgánica dirigida a definir su funcionamiento, de conformidad con los postulados consagrados de forma directa en el artículo 1° del AL 02 de 2020.

92. En este orden de ideas, la Ley 2199 de 2022 constituye el acatamiento al mandato dispuesto por el Constituyente, pues su objetivo es el de adoptar el régimen especial para la RMBC y “definir y reglamentar su funcionamiento”, dentro del marco de autonomía reconocida a sus integrantes.

93. Para efectos de la solución del problema jurídico previamente planteado, cabe hacer referencia a varios de los elementos puntuales que integran la regulación prevista en la citada ley.

- En primer lugar, el artículo 2° especifica que la RMBC tiene como finalidad garantizar “la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios y la ejecución de obras de interés regional”.

- En segundo lugar, el artículo 3° advierte que la RMBC permite incorporar en el desarrollo de sus funciones el ejercicio de las competencias de las entidades que concurren a su formación, con el fin de hacer eficaces los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad de la función administrativa, en aspectos ambientales, sociales y económicos.

- En tercer lugar, el artículo 5° consagra los principios que rigen el proceder de la RMBC, entre los cuales se destacan el de sostenibilidad y el de convergencia socioeconómica. En virtud del primero, se dispone que esta asociatividad debe velar por la integridad de la

estructura ecológica principal de la región, lo que incluye “los recursos naturales, las áreas protegidas y los servicios ecosistémicos, permitiendo su preservación para las necesidades futuras y buscando [el] equilibrio entre el desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social.” Y, de acuerdo con el segundo, el desarrollo socioeconómico de la región debe tener en consideración las necesidades, características y particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales de las entidades que la conforman.

- En cuarto lugar, el artículo 9 establece las competencias de la RMBC, y dentro de ellas señala que tienen prioridad las referentes a la movilidad, seguridad ciudadana, convivencia y justicia, seguridad alimentaria, servicios públicos, desarrollo económico y medio ambiente. Por ello, en lo referente a esta última materia, se enumeran las siguientes funciones en el artículo 10: “1. Articular, en asocio con las autoridades ambientales y demás actores públicos y privados responsables, el Plan de Seguridad Hídrica y el Plan de Acción Climática para la Región Metropolitana, y coordinar la ejecución de programas y proyectos para su implementación por parte de los entes territoriales, en desarrollo de la Ley 1844 de 2017[. // 2. Coordinar con el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los municipios asociados a la Región Metropolitana la ejecución de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo natural y antrópico e identificar y gestionar los proyectos prioritarios para su implementación. // 3. Articular la estructuración y ejecución de proyectos ambientales con el Departamento, el Distrito Capital y municipios que integren la Región, cuando así lo determine el Consejo Regional, cumpliendo los lineamientos definidos por las autoridades ambientales. // 4. Aprobar, en coordinación con la corporación autónoma regional, la inclusión de la Estructura Ecológica Principal Regional en el plan estratégico y de ordenamiento metropolitano.”

- En quinto lugar, el artículo 11 autoriza al Consejo Regional de la RMBC para declarar los hechos metropolitanos que serán objeto de acción por la citada asociatividad regional. Ellos, según lo señalado en la ley, “son aquellos fenómenos o situaciones relacionadas con las dinámicas económicas, sociales, ambientales o territoriales que afecten, impacten o beneficien a un número plural de entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y cuya acción coordinada garantiza mayor efectividad.”

- En sexto lugar, los artículos 14 y 15 regulan la consagración de los planes estratégicos y de ordenamiento de la RMBC, como norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, que

constituye un instrumento de organización a mediano y largo plazo y que permite el desarrollo de los hechos metropolitanos. En ellos se debe definir las “directrices físico – territoriales, sociales, económicas y ambientales, relacionadas con los [mencionados] hechos metropolitanos, en sus escalas metropolitana y regional”.

- En séptimo lugar, el artículo 31 permite crear agencias especializadas dentro de la RMBC, previa autorización de las corporaciones públicas de las entidades territoriales que componen este ente asociativo (como, por ejemplo, la agencia regional de seguridad alimentaria y comercialización), con la prohibición expresa de que “en ningún caso la [RMBC] creará autoridades ambientales en el ámbito de su jurisdicción”.

94. Como se deriva de lo expuesto, el alcance material o núcleo temático de la Ley 2199 de 2022 refiere al régimen de organización y funcionamiento legal de la RMBC, en lo que atañe, entre otros, a sus objetivos, finalidades, naturaleza jurídica, principios de actuación, composición, autoridades para su dirección, funciones y competencias, esquemas de planeación y de financiación, en aras de lograr el desarrollo sostenible de las entidades que la integran, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, en las dinámicas que justifican el modelo de asociación y que subyacen a la lógica de compartir unos mismos problemas territoriales, ambientales, sociales o económicos.

95. Por virtud de lo anterior, y al tratarse de una nueva entidad administrativa, como parte de ese régimen de organización y funcionamiento legal, al regular la RMBC, la Ley 2199 de 2022 alude de forma permanente, por una parte, a la identificación de su esquema de competencias, entre las que se destacan las atinentes a la materia ambiental; y, por la otra, a la necesidad de articular sus atribuciones con las distintas entidades u organismos que también ejercen funciones en el mismo ámbito territorial. Así, por ejemplo, en lo referente al medio ambiente, se exige la coordinación con la CAR, para aprobar la inclusión de la estructura ecológica principal de la región en el plan estratégico y de ordenamiento metropolitano, al mismo tiempo que se excluye la posibilidad de que esta forma asociativa tenga agencias ambientales en el ámbito de su jurisdicción, pues el espacio territorial de la CAR y de la RMBC tiene una alta probabilidad de ser ampliamente coincidente, a partir de la incorporación que se espera de los municipios del departamento de Cundinamarca, por lo que el Legislador adoptó un mecanismo de protección para las funciones que respecto de un mismo ecosistema cumple la citada corporación autónoma.

96. Los antecedentes legislativos frente a la aprobación de la norma legal demandada. A diferencia de lo alegado por los accionantes, se advierte que el artículo que se demanda fue objeto de un debate legislativo intenso, cualificado y con varios pronunciamientos expresos por parte del Legislativo. En este orden de ideas, se constata lo siguiente:

i. (i) Exposición de motivos. El precepto objeto de demanda hizo parte de la iniciativa legislativa desde la presentación de su texto original, la cual fue radicada por el Ministro del Interior y por varios congresistas. Allí aparece, en el artículo 44, en los mismos términos en que se consigna en la Ley 2199 de 2022. Desde el inicio, se advierte que el proyecto acoge la problemática ambiental como propia de la RMBC, y se refiere de manera expresa a la propuesta de modificación del Consejo Directivo de la CAR, en los términos que a continuación se transcriben: “(...) el proyecto de ley plantea adicionar un párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993 en el sentido de modificar la composición del Consejo Directivo de la [CAR], reduciendo de dos a uno los representantes del sector privado y de dos a uno la participación de los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro para permitir la participación del Director de la Región Metropolitana y del rector o su representante [de] una universidad acreditada de alta calidad de la región”.

() Informes de ponencia en comisiones conjuntas. El informe de ponencia mayoritario que aparece publicado en la Gaceta del Congreso 1332 de 2021 no incluye ninguna modificación a la norma, con excepción de su ubicación (pasó a ser el artículo 51). No obstante, con ocasión de una audiencia pública que se adelantó sobre el proyecto de ley, se advierte el resumen de varias propuestas ciudadanas sobre su alcance, las cuales igualmente constan en la Gaceta del Congreso 1319 de 2021.

Como resultado de la audiencia, en dos ponencias minoritarias (una del representante Buenaventura León y otra del representante Juan Carlos Lozada) se propuso suprimir el precepto legal demandado.

En el informe de la subcomisión que aparece publicado en la Gaceta del Congreso 1557 de 2021, se decide expresamente no acoger la propuesta de eliminar el artículo, por cuanto “la región debe tener participación en los órganos de gobierno de la Corporación, además los delegados que se cambian están en dichos puestos desde hace muchos años, sin representaciones mayoritarias de las bases comunitarias.”

Esta solución fue acogida por las Comisiones Primeras Permanentes de ambas Cámaras (en sesión del 28 de octubre de 2021), previa insistencia de la senadora Esperanza Andrade sobre suprimir el artículo, por una votación en el Senado de la República de 13 votos por el sí y 1 por el no, y en la Cámara de Representantes de 33 por el sí y 1 por el no. La voluntad del Legislativo fue entonces la de modificar la conformación del Consejo Directivo de la CAR, al considerar que deben ampliarse los escenarios de participación con otros actores, aclarando que la RMBC debe tener asiento en este órgano y que los delegados que se cambian corresponden a espacios que han sido ocupados por las mismas personas por mucho tiempo.

() Informes de ponencia para plenarias de Senado y Cámara. En el Senado de la República se presentó un único informe de ponencia, en el que se mantuvo la misma propuesta normativa, solo que se cambió la ubicación de la disposición (pasó a ser el artículo 54). Cabe aclarar que, de nuevo, se incluyeron los aportes de la audiencia pública como parte del informe.

En la Cámara de Representantes se publicó inicialmente un informe de ponencia mayoritario, en el que no se realizó ningún cambio a la norma acusada, salvo su ubicación (pasó a ser igualmente el artículo 54). Sin embargo, en esta corporación se radicó una ponencia minoritaria por parte del representante Juan Carlos Lozada, en la que se insistió en la supresión del mencionado artículo.

() Aprobación en las plenarias de Senado y Cámara. En el Senado de la República, en sesión del 12 de mayo de 2022, se aprobó el informe de ponencia y gran parte del articulado, a través de una votación en bloque. Respecto de la norma sometida a control, se realizó una consideración de forma independiente (junto con los artículos 5°, 10, 14, 18, 33, 34, 39, 40, 41 y 51), por cuanto, en relación con ellos, se proponía negar las proposiciones que habían sido radicadas y se insistía en la adopción del texto presentado conforme con la ponencia. Según consta en la Gaceta del Congreso 470 de 2022, la senadora Esperanza Andrade reiteró las mismas razones para solicitar la supresión del artículo y, de nuevo, ellas fueron negadas en el Congreso, al reiterar la idea de que el cambio responde a la necesidad de ampliar los escenarios de participación en el Consejo Directivo de la CAR con nuevos actores, entendiendo, con base en lo señalado en las comisiones conjuntas, que la RMBC debe tener un asiento allí. La votación inicial que condujo a negar la proposición presentada por la citada senadora fue de 12 votos por el sí y 64 por el no, mientras que, la aprobación final del artículo conforme se proponía en el informe de ponencia (preservando el actual artículo 54

de la Ley 2199 de 2022) fue de 61 votos por el sí y 16 por el no,.

Por su parte, en la plenaria de la Cámara de Representantes, en sesión del 9 de diciembre de 2021, se presentó igualmente una proposición de supresión del precepto demandado por parte del representante Alejandro Carlos Chacón, quien a lo largo del debate decidió retirarla, con lo cual el artículo fue aprobado por una mayoría de 100 votos por el sí y 7 por el no, siguiendo el texto propuesto en el informe de ponencia mayoritario, el cual constituyó la base de la discusión.

97. Con fundamento en las explicaciones previamente realizadas, en criterio de la Sala Plena, el precepto legal demandado no incurre en una violación del principio de unidad de materia, por las siguientes razones:

98. En primer lugar, en cuanto a la conexidad causal, se constata que las razones que llevaron a la expedición de la ley son comunes a las que justifican la aprobación de la disposición legal demandada. En efecto, siendo el núcleo temático de la Ley 2199 de 2022 la identificación del régimen de organización y funcionamiento de la RMBC, dicha temática sí incluye, entre otras materias, la definición del régimen de competencias de la citada asociatividad regional, entre las que se destacan las atinentes al régimen ambiental. Esta fue una problemática asumida por el Legislador desde la exposición de motivos, al entender que los planes y programas de desarrollo sostenible deben responder a la dinámica del ecosistema que integra la región, ya que existen recursos claves para el sostenimiento común de la biodiversidad, como ocurre con el Río Bogotá, las áreas de páramo (entre ellas, el de Sumapaz) y los humedales.

99. Al admitir que la RMBC asume competencias de planificación en materia ambiental y que ésta es parte de los hechos metropolitanos objeto de su acción, tanto por lo señalado en la Constitución, como por la Ley 2199 de 2022, el ejercicio de sus atribuciones supone la necesidad articular su desenvolvimiento con las atribuciones de las distintas entidades u organismos que también ejercen funciones en el mismo ámbito territorial, como ocurre con la CAR.

100. Ello se explica por los siguientes tres motivos:

- Primero, si bien la CAR es la máxima autoridad ambiental en el área en el que ejerce

su jurisdicción, sus funciones deben coordinarse y armonizarse con las labores ambientales que cumplen las entidades territoriales que convergen en su mismo espacio geográfico, de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, como lo dispuso este tribunal en la sentencia C-596 de 1998. Este aspecto resulta transcendental, si se tiene en cuenta que la RMBC, conforme con el artículo 3° de la Ley 2199 de 2022, incorpora en el desarrollo de sus atribuciones el ejercicio de las competencias de las entidades que concurren a su formación, con el fin de lograr la efectividad de esos mismos principios de actuación. En este orden de ideas, la armonización de competencias con la introducción de este nuevo organismo asume un carácter inaplazable, al ser quien asume, en casos puntuales, el ejercicio de políticas ambientales comunes en la región, en representación de los entes que se integran a la asociación.

- Segundo, el régimen de autonomía de las corporaciones autónomas, en lo referente a su ejercicio, se rige por los principios ambientales que guían la planificación ambiental, entre ellos, el de armonía regional. Tal mandato impone que las atribuciones referentes al medio ambiente de las distintas autoridades se deben ejercer de forma coordinada y armónica, sobre cuando se hace parte de un esquema integrado de acción, como lo es el Sistema Nacional Ambiental (SINA), siendo un deber claramente ineludible para la CAR y para la RMBC, por la coincidencia geográfica de las áreas de su jurisdicción.

- Tercero, la propia reforma constitucional aprobada por el AL 02 de 2020 admitió implícitamente la necesidad de que las funciones de la RMBC tenían que articularse con las competencias de la CAR. Para tal efecto, en el numeral 7° del párrafo transitorio 2° del artículo 1° (artículo 325 de la Constitución), al prever las materias que serían objeto de regulación mediante ley orgánica, se estableció la prohibición de que la región modificara el régimen de financiación de la CAR, y los municipios que componen su jurisdicción, lo que supone entender que, dado el carácter restrictivo de las normas prohibitivas, más allá de estas restricciones, no se limitó la posibilidad de que el Legislador valorara alternativas distintas de coordinación y armonización entre ambos organismos.

101. Esta articulación que se justifica por tres vías, incluida la propia reforma constitucional de 2020, tiene en distintos preceptos de la Ley 2199 de 2022 varios ámbitos que permiten su manifestación. Así, en el ámbito funcional, se advierte que el artículo 10 le impone a la RMBC aprobar la inclusión de la estructura ecológica principal regional en el plan estratégico y de

ordenamiento metropolitano, “con la coordinación de la corporación autónoma regional”. En el ámbito orgánico, en el artículo 31, se prohíbe a la RMBC crear “autoridades ambientales en el ámbito de su jurisdicción”, para no distorsionar sus funciones con las propias de la CAR. Y, en el ámbito direccional, con la modificación en la composición del Consejo Directivo del mencionado ente corporativo, en el sentido de incluir, como nuevos miembros y en reemplazo de otros integrantes, (i) al Director de la RMBC; (ii) a un rector o representante de una universidad acreditada como de alta calidad de la región; y (iii) al Alcalde de Bogotá, quien no solo hace parte del Consejo Regional de la RMBC, sino que también tiene la competencia obligatoria de aceptar toda decisión que implique aportes, gastos e inversiones desde la región.

102. Por consiguiente, es claro que entre la norma acusada y la Ley 2199 de 2022 existe conexidad causal, pues la modificación en la composición del Consejo Directivo de la CAR surge como una forma de articulación entre las funciones de este organismo y aquellas propias de la RMBC, 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 AL 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”, en atención a la convergencia que se puede presentar entre las competencias ambientales, sobre todo en lo referente al Río Bogotá.

103. Las mismas razones previamente expuestas permiten evidenciar la conexidad teleológica (incluyendo la variante del vínculo de carácter consecuencial). Ello es así, por una parte, porque es innegable que el propósito que explica la aprobación del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, no es nada distinto a lograr la articulación de las competencias de la CAR con aquellas que serán objeto de desarrollo por parte de la RMBC, tal circunstancia es propia de la finalidad que se persigue con la citada ley, consistente en definir el régimen de organización y funcionamiento de la mencionada asociatividad regional, lo que incluye la identificación del marco de sus competencias y de las funciones propias de sus autoridades, como lo sería la participación de su Director y de otras personas y autoridades vinculadas con la región en el Consejo Directivo de la referida corporación autónoma. Y, por la otra, en cuanto al carácter consecuencial, porque claramente los efectos que produce la norma demandada se relacionan con los fines y con las consecuencias que se esperan de la ley, en

tanto que la modificación en la composición del Consejo Directivo de la CAR permite el ingreso de actores que se relacionan con la RMBC y, con ello, apuntar al ejercicio coherente y armónico de las funciones de ambos organismos.

104. También se acredita la conexidad temática, cuando consta que lo previsto en el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, corresponde a uno de los instrumentos que consagra la citada ley para lograr la articulación entre la RMBC y la CAR, desde el ámbito direccional, y que se complementa con medidas en los ámbitos funcional y orgánico, para conseguir, desde la definición de las competencias ambientales, estructurar el régimen de organización y funcionamiento de la mencionada asociatividad regional.

105. Por último, también existe conexidad sistemática, en particular, en lo referente al vínculo de carácter metodológico, toda vez que, por motivos de técnica legislativa, no solo es lógico sino también legítimo que se incluya en el régimen normativo que estructura de manera integral a un organismo asociativo especial de carácter regional, esquemas de articulación para lograr el ejercicio eficiente y armónico de sus funciones, aspecto que no únicamente fue tenido en cuenta al momento de expedir el AL 02 de 2020, con las cláusulas prohibitivas a favor de la CAR (en materia de municipios y de financiación), sino que consta en los antecedentes legislativos de la norma demandada, cuando se negó de forma reiterada las proposiciones que buscaban su eliminación y, por el contrario, se insistió en la necesidad de que la región haga parte de los órganos de gobierno de la citada corporación autónoma.

106. Por lo demás, esta decisión responde al amplio margen de configuración que tiene el Legislador, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150, numeral 7°, de la Carta, la cual autoriza, por una parte, a que en desarrollo de la función de determinar la estructura de la administración nacional, se fijen los órganos de dirección y administración de los entes públicos, como parte del elemento humano que integra la teoría orgánica y, por la otra, a que se determine el alcance de la autonomía administrativa de la CAR, en donde igualmente existe una amplia potestad de autonomía legislativa, siempre que no se suprima su independencia o se impongan esquemas de control ajenos a su naturaleza jurídica, nada de lo cual ocurre en el presente caso.

107. En conclusión, en la medida en que se constata que entre el precepto legal demandado y la materia dominante que se regula en la Ley 2199 de 2022 existe una relación de

conexidad causal, teleológica, temática y sistemática, cabe declarar su exequibilidad por no vulnerar el principio de unidad de materia, a lo cual se procederá en la parte resolutive de esta providencia.

E. EXAMEN DEL SEGUNDO CARGO: Transgresión del mandato de progresividad

108. Fundamentos de la demanda. En criterio de los accionantes, la norma demandada transgrede el mandato de progresividad y se constituye en una medida regresiva en materia de participación ambiental (CP arts. 40 y 79). Al respecto, se señala que la simple comparación entre la normatividad que antes regulaba a la CAR, es decir, el mandato genérico del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, y el precepto legal que se acusa, demuestra que el Legislador adoptó una medida regresiva en materia de participación ambiental, al disminuir, de forma considerable, la intervención de la sociedad civil en las decisiones de impacto ambiental que habrán de tomarse por dicha corporación. En este sentido, la norma que se impugna transforma a la CAR en un organismo esencialmente dirigido por “(...) autoridades políticas territoriales de turno, con una participación casi nula de los ciudadanos representados en el sector privado y en las ONGs de los territorios”.

109. Ello implica una transgresión del artículo 40 de la Constitución, que dispone que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, específicamente, se convierte en un retroceso en la garantía efectiva del derecho a la participación ambiental que se consagra en el artículo 79 del texto superior, el cual establece que: “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 (...)”.

110. Para sustentar la violación que se alega, los accionantes señalan que todos los derechos constitucionales tienen una faceta de abstención y otra de acción, y que, respecto de esta última, cuando la misma incluye obligaciones de carácter prestacional, cada derecho suele distinguir los deberes que son de cumplimiento inmediato y otros que son de cumplimiento progresivo.

111. La progresividad no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas. Por el contrario, para los accionantes, citando la sentencia C-1141 de 2008, tales medidas pueden tener lugar, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas, en términos de realización de otros derechos y después de un exhaustivo análisis de otras opciones

disponibles. En este sentido, la cláusula de no retroceso 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.”

112. De esta manera, se afirma que el escrutinio de constitucionalidad de una medida regresiva implica (i) una comparación con los estándares de protección anteriores; (ii) la obligación de las autoridades de demostrar que existen razones imperiosas que hacen necesario el paso regresivo de un derecho; (iii) que las medidas fueron tomadas en un estudio particular del caso, y no de forma elusiva o inopinada; (iv) que se analizaron otras alternativas, pero se consideró que no eran igualmente eficaces; y (v) que se verificó su proporcionalidad en sentido estricto.

113. A juicio de los accionantes, si bien el precepto legal acusado fue incluido desde el inicio del proyecto de ley que dio lugar a su aprobación, “(...) no se brindó explicación alguna a lo largo de los debates de la necesidad de la medida y, por el contrario, pese a la oposición de los representantes de la CAR, no se hizo discusión alguna en el seno de las células legislativas”. De ahí que, lejos de ofrecerse alguna justificación por parte del Congreso, lo que hace la norma demandada “es politizar frente a los gobiernos de turno, la dirección de la CAR, disminuyendo ostensiblemente la participación de la sociedad civil [y] dejando la administración en manos de los funcionarios de las entidades territoriales”. A partir de lo anterior concluyen lo siguiente:

“(...) al hacer un análisis de la nueva conformación del Consejo Directivo de la [CAR], se observa que lo que hizo [el Legislador] 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 el 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 pasa 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.”

114. La falta de justificación de la medida adoptada por el Legislador, la politización que ella genera y la ausencia en el examen de alternativas distintas que pudiesen garantizar la participación de los ciudadanos en materia ambiental, conducen a que la regresión adoptada carezca de un fin constitucionalmente admisible, por lo que no se cumplen con los requisitos de idoneidad y necesidad propios del test estricto de proporcionalidad, lo que lleva a que la norma acusada sea claramente desproporcionada en relación con el derecho ciudadano a la participación ambiental y, por ello, deba ser declarada inexecutable.

115. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexecutable. Los intervinientes que acompañan la pretensión formulada en la demanda, además de reiterar los mismos argumentos expuestos por los accionantes, señalan que en la CAR debe existir una participación equitativa entre los ciudadanos, los empresarios, las comunidades y el Estado, con la finalidad preservar el medio ambiente sano, lo cual no se logra con la reforma introducida, pues ella supone “(...) una clara y profunda desmejora para los sectores de la sociedad civil”.

116. A ello se agrega que la Ley 99 de 1993, en el artículo 1º, incluye a la Declaración de Río de Janeiro de 1992 como un parámetro que debe ser tenido en cuenta para efectos de adelantar el proceso de desarrollo económico y social del país, de suerte que se estaría incumpliendo con el principio diez del citado instrumento, en el que se dispone que “[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”, ya que se perderían dos representantes de la sociedad en la autoridad ambiental, lo que daría lugar a que su voz y voto pase a ser “(...) intrascendente en la toma de decisiones”.

117. Finalmente, se señala que la norma acusada desconoce igualmente el principio in dubio pro ambiente, conforme con el cual, “ante la tensión entre principios y derechos en

conflicto[,] debe propender[se] por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja”, por lo que, en este caso, era deber del Legislador no afectar la participación ciudadana en el citado órgano rector de la política ambiental, especialmente, cuando los representantes de la sociedad son los que más asisten y cumplen con sus obligaciones.

118. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad. Los intervinientes que se oponen a las pretensiones de la demanda resaltan el carácter especial que tiene la RMBC, en cuanto al número de su población y al impacto que ella genera en la actividad económica del Estado, motivos que llevaron a reconocer que, en cuanto a su origen y regulación, no podía ser tratada de forma igual que cualquier otro esquema asociativo, sino que requería de un régimen jurídico particular, circunstancia que motivó la expedición del AL 02 de 2020. En este acto, implícitamente, se incluyó el deber de armonizar sus competencias con las labores a cargo de la CAR, con la limitante prevista en el numeral 7° del párrafo transitorio 2° del artículo 1°, conforme con el cual: “La Región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción”.

119. Para estos intervinientes, la nueva configuración del Consejo Directivo de la CAR surge como respuesta a la realidad que subyace a la creación de la RMBC, y es que comparten en gran medida el mismo espacio territorial, lo que exigía incorporar nuevos actores en el rol de dirección de la mencionada corporación autónoma, dada la obligación armonizar sus competencias, sin apartar a los grupos que ya tenían asiento en este organismo.

120. En este orden de ideas, se resalta que se produjeron cuatro cambios: (i) la reducción de un integrante del sector privado y de un miembro de las entidades sin ánimo de lucro; (ii) la inclusión de la academia, representada por un rector de una universidad acreditada de la región; (iii) la adición del Director de la RMBC; y (iv) la incorporación del Alcalde Mayor de Bogotá, sin excluir el número restante de alcaldes que integran las corporaciones autónomas. En la práctica, el Consejo Directivo se aumentó en al menos un integrante adicional. Esta decisión fue explícitamente mencionada en la exposición de motivos de la Ley 2199 de 2022, y no se realizaron modificaciones a su contenido a lo largo del iter legislativo, por una consideración autónoma del Congreso.

121. Con base en lo anterior, se sostiene que el cargo debe ser desestimado, por los siguientes motivos: (1) la decisión de modificar el Consejo Directivo de la CAR no fue caprichosa ni subrepticia, pues ella fue consciente y deliberada, por lo que se está en presencia del resultado del ejercicio del margen de configuración normativa del Congreso de la República; (2) se respetó el límite del numeral 7° del párrafo transitorio 2° del artículo 1° del AL 02 de 2020, ya que no se modificó ni el régimen de financiación, ni los municipios que integran la CAR; (3) no es cierto que, desde el punto cuantitativo, la medida adoptada sea regresiva, toda vez que no se redujo el número de integrantes del Consejo, sino que, por el contrario, se amplió; y, (4) en lo concerniente al componente cualitativo, la participación se ve robustecida, pues se “(...) mantiene (...) [al] sector privado y [a] las entidades sin ánimo de lucro, al tiempo que se da cabida a la academia (...), al Alcalde de Bogotá y al Director de la nueva Región Metropolitana, lo que resulta razonable (...) teniendo en cuenta las dinámicas de asociatividad y la necesidad de una articulación institucional en la toma de decisiones por parte de la CAR (...)”.

122. Dentro de los intervinientes que solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma, la Alcaldía de Bogotá adiciona los siguientes argumentos: en primer lugar, afirma que el principio de progresividad no resulta aplicable en lo correspondiente a la composición del Consejo Directivo de un órgano público, ya que el mismo es exigible únicamente para la realización de los derechos sociales.

123. En segundo lugar, si bien el medio ambiente sano está sujeto al mandato de progresividad, por virtud de los artículos 1.1 y 11 del Protocolo Adicional a la CADH o Protocolo de San Salvador, no se explica por qué motivo la reducción de la participación en las ONGs y en el sector privado envuelve por sí solo una medida regresiva en materia ambiental, cuando tal circunstancia no afecta la toma de decisiones, ni el desarrollo de las competencias en la materia, pues la única modificación que se hace por parte del Legislador es la de realizar un ajuste en la arquitectura institucional de un órgano, sin que se afecte la participación de la comunidad en general.

124. En tercer lugar, la estructura de la administración pública es un asunto respecto del cual existe una amplia potestad de configuración normativa del Legislador (CP art. 150.7), por lo que toda determinación en esta área está sujeta a un principio de deferencia constitucional, como debería ocurrir con lo relativo a la modificación de la composición orgánica del Consejo

Directivo de la CAR, pues no se trata de una decisión ambiental frente a la cual pueda predicarse una eventual regresividad.

125. En cuarto y último lugar, se señala que la conformación del citado Consejo Directivo no corresponde a una instancia de participación ciudadana, sino a un organismo de administración de un ente público, cuyo número de integrantes o calidades no se fijan por la Constitución, de suerte que deben ser objeto de desarrollo por parte del Legislador. Por lo demás, sus integrantes perciben honorarios, por lo que no se trata simplemente de aumentar su número, sin tener en cuenta el costo de las erogaciones que se producen.

126. Concepto de la Procuraduría General de la Nación. La Vista Fiscal señala que la Constitución no define formas únicas de participación, por lo que las mismas pueden variar dependiendo de las circunstancias particulares del grupo social al cual se dirigen o de las materias involucradas en cada asunto, entre ellas aparecen, por ejemplo, los esquemas que permiten intervenir en la gestión de las entidades estatales o en el ejercicio de funciones públicas.

127. Con la norma que es objeto de demanda no se produce una violación al derecho de participación, ni tampoco se consolida un actuar regresivo, pues lo que se presenta es un cambio en la forma de gestión de la CAR, la cual amplía los escenarios de intervención en diferentes dimensiones, a saber:

“(a) Desde la participación [de la] democracia representativa, (...) al aumentar el número de alcaldes del Consejo Directivo de la CAR.

(b) Respecto de la participación social, [al incluir] (...) como nuevo actor un representante de la academia, que además de ser un integrante más de la comunidad local, cuenta con conocimientos técnicos para el enriquecimiento de las discusiones; y

(c) Articula la composición del Consejo Directivo a los nuevos escenarios de asociatividad regional (Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca)”.

128. Por consiguiente, para la Procuraduría General de la Nación, “(...) la disposición acusada no desconoce arbitrariamente las garantías de participación que existían previamente, por cuanto las vías de comunicación e intervención del sector privado y de las entidades sin

ánimo de lucro dentro del órgano administrativo permanecen, ya que, por medio de los representantes respectivos, dichos grupos pueden dar a conocer sus intereses. Asimismo, la norma no limita ni restringe las demás formas de participación de la ciudadanía, sean estas administrativas, judiciales o políticas”.

129. Finalmente, en el siguiente cuadro se resumen la totalidad de las intervenciones y solicitudes formuladas, en relación con la norma sometida a control y la supuesta transgresión del mandato de progresividad:

—

Cuestionamiento / Comentario

Solicitud

Procuraduría General de la Nación

El ordenamiento no define fórmulas únicas de participación, pues las mismas pueden variar dependiendo de las circunstancias particulares del grupo social o de las materias involucradas en cada asunto. Por lo demás, el precepto acusado no vulnera el derecho a la participación, ni tampoco consolida un actuar regresivo, pues lo que se presenta es un cambio en la forma de gestión de la CAR, la cual amplía los escenarios de intervención en diferentes dimensiones. Finalmente, los esquemas de comunicación del sector privado y de las ONGs se mantienen y tampoco se restringe las otras formas de interacción ciudadana.

Exequible

Ministerio de Ambiente

Los argumentos de la demanda son “válidos”, pues viendo el contexto general frente a la garantía de participación ciudadana en las decisiones ambientales se evidencia un riesgo importante, sobre todo porque la RMBC no exige la consulta popular para su ingreso, lo cual siempre fue cuestionado por el hoy presidente electo Dr. Gustavo Petro. Así las cosas, con el artículo acusado “podría estarse dando una probable restricción adicional en el derecho a la participación”.

Inexequible

Gobernación de Cundinamarca

Exequible

Corporación Sabana Viva

La norma acusada constituye una clara y profunda desmejora en la participación de los sectores de la sociedad civil, aunado al hecho de que desconoce el principio 10 de la Declaración de Río y supone, además, contrariar el principio in dubio pro ambiente.

Inexequible

ASOCAR

Por razón de sus funciones de administración, los consejos directivos demandan una integración pluralista, mayoritariamente regional, que consolide una fórmula de equilibrio, que impida la materialización de intereses únicos o sectorizados. Lo anterior se incumple con el artículo demandado, pues se establece un esquema de organización distinto al que tienen las otras 25 corporación autónomas regionales.

Inexequible

CAR

El AL 02 de 2020 no facultó al Congreso para modificar el Consejo Directivo de la CAR, y al hacerlo, como se dispone en el artículo 54 demandado, se niega la participación del sector productivo y de las entidades sin ánimo de lucro. Por lo demás, el nuevo régimen que se adopta es totalmente contrario a la génesis de la Ley 99 de 1993, en la cual se le dio un mayor peso a la intervención ciudadana.

Inexequible

Alcaldía de Bogotá D.C.

El principio de progresividad no resulta aplicable en lo referente a la composición del Consejo

Directivo de un órgano público, ya que el mismo es exigible únicamente para la realización de los derechos sociales. Además, no se explica por qué motivo la reducción de la participación en las ONGs y en el sector privado envuelve por sí solo una medida regresiva en materia ambiental, cuando ello no afecta la toma de decisiones, ni el desarrollo de las competencias en la materia.

La estructura de la administración pública es un asunto respecto del cual existe una amplia potestad de configuración normativa del Legislador, por lo que toda determinación en esta área está sujeta a un principio de deferencia constitucional, como debería ocurrir con lo relativo a la modificación de la composición orgánica del Consejo Directivo de la CAR, pues no se trata de una decisión ambiental frente a la cual pueda predicarse una eventual regresividad.

La conformación del citado Consejo no corresponde a una instancia de participación ciudadana, sino a un organismo de administración de un ente público, cuyo número de integrantes o calidades no se fijan por la Constitución, de suerte que deben ser objeto de desarrollo por parte del Legislador.

Finalmente, los integrantes de este órgano perciben honorarios, por lo que no se trata simplemente de aumentar su número, sin tener en cuenta el costo de las erogaciones que se producen.

Exequible

130. Planteamiento del problema jurídico. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a la Corte decidir si el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, que regula lo concerniente a la conformación del Consejo Directivo de la CAR, como lo afirman los accionantes, incurre en una medida regresiva en materia de participación ambiental (CP arts. 40 y 79), contraria al principio de progresividad de los derechos constitucionales.

131. Con el fin de abordar la definición del citado problema jurídico y sobre la base de las consideraciones ya realizadas con anterioridad en esta sentencia, en el presente acápite la Corte se referirá (i) al principio de progresividad en los derechos constitucionales; (ii) al principio de progresividad en materia ambiental; (iii) al derecho a la participación; y (iv) a la

participación ciudadana y el medio ambiente. Con base en ello, (v) se procederá a la solución del caso concreto.

132. El principio de progresividad en los derechos constitucionales. El principio de progresividad se desarrolló a partir del entendimiento de que la plena efectividad de los derechos humanos no puede lograrse de forma inmediata, ya que, en muchas ocasiones, la realización de algunas de sus facetas depende de la capacidad económica y presupuestal del Estado. Por lo tanto, la cobertura y goce efectivo de esta faceta de protección del derecho debe ampliarse en atención de unas pautas de gradualidad y no regresividad, lo que supone el cumplimiento progresivo de este tipo de obligaciones.

133. El mandato de progresividad se encuentra incorporado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, y es contemplado en distintos artículos constitucionales, que prevén la obligación del Estado de lograr el desarrollo progresivo de los derechos constitucionales. Ello ocurre en el ámbito de la seguridad social (CP art. 48), en la garantía de los derechos sociales de los trabajadores (CP art. 215) y en la forma como debe articularse el marco de sostenibilidad fiscal (CP art. 334).

134. La jurisprudencia de la Corte ha revaluado la visión inicial –construida a partir de las premisas de la teoría de las generaciones– que circunscribía el ámbito de aplicación de este principio a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y ha entendido que éste se predica de todos los derechos constitucionales. Con base en lo anterior, se ha establecido que las obligaciones de respetar, proteger y realizar predicables de dichos derechos no solo imponen al Estado deberes de abstención, sino también le exigen una actuación positiva, la cual implica una intervención de carácter prestacional para la generación de políticas públicas y la disposición de recursos.

135. En esta medida, el mandato de progresividad implica“(i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos”.

136. Con base en los anteriores elementos, se ha precisado que el principio de progresividad consta de dos obligaciones: de un lado, existe el deber de ampliar cada vez más el ámbito de satisfacción de un derecho; y del otro, no es válido reducir, en principio, el nivel de protección alcanzado con anterioridad. Esta imposibilidad de retroceder en el contenido y en las garantías de un derecho es conocida como el mandato o el principio de no regresión.

137. A pesar de que en algunas ocasiones esta corporación ha utilizado la expresión “principio de progresividad y no regresión”, lo cierto es que ha distinguido entre el principio de progresividad, por un lado, y el mandato de no regresión, por el otro. Al respecto, ha explicado que se trata de categorías jurídicas distintas que gozan de una relación de género y especie, en la que la segunda es una de las manifestaciones de la primera e implica una obligación de no hacer para el Estado que encuentra fundamento en la prohibición de la arbitrariedad. Esta restricción no es absoluta, al existir “situaciones que[,] de conformidad con determinaciones de racionalización de recursos y con el momento histórico de cada Estado[,] admiten el retroceso de la efectividad de algunas garantías, sin que ello suponga necesariamente una arbitrariedad, lo cual se verifica mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida”. Por su parte, el principio de progresividad envuelve una obligación amplia de hacer con miras a garantizar, de forma gradual, sucesiva y creciente, la plena efectividad de las distintas facetas que integran los derechos.

138. De esta forma, la Corte ha decantado ciertas pautas generales para evaluar una medida regresiva. Primero, ellas deben constituir un retroceso en el grado de protección o de realización de un derecho. Lo anterior sucede cuando “[i] se recorta [su] ámbito sustantivo de [amparo] (...) o [se] disminuye su radio de protección; o [ii] se aumenta sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al mismo; [iii] o [se] disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a su satisfacción”. Segundo, al advertir que en efecto se incurre en un retroceso respecto del derecho, en principio, la medida se estima inconstitucional, surgiendo para el Congreso el deber de justificar la decisión adoptada a la luz del principio de proporcionalidad.

139. En este sentido, se deberá verificar que “(i) las medidas no fueron tomadas inopinadamente, sino que se basaron en un estudio cuidadoso, y (ii) que el Congreso analizó otras alternativas, pero consideró que [ellas no eran] igualmente eficaces (...), en términos de la protección del derecho (...). Y, (iii) finalmente, debe el juez constitucional verificar que

la medida no sea desproporcionada en estricto sentido, esto es, que el retroceso en la protección del derecho (...) no aparezca excesivo frente a los logros” que, respecto de este mismo derecho u otros derechos, ofrece la medida adoptada.

140. Tercero, ninguna regresión puede desconocer el contenido mínimo o esencial del derecho constitucional comprometido, lo cual deberá analizarse caso por caso. Y, cuarto, la carga de la prueba de desvirtuar la presunción de inconstitucional recae sobre las autoridades.

141. Precisamente, en línea con lo anterior, esta corporación ha determinado que el juicio de progresividad y no regresión, en relación con las distintas facetas de los derechos, supone recurrir a un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, en el cual debe verificarse que la medida “(i) persiga una finalidad constitucionalmente imperativa; (ii) que el instrumento utilizado para alcanzar ese fin sea 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”.

142. Por último, es preciso indicar que el principio de progresividad ha servido como parámetro de constitucionalidad, principalmente, para proteger los avances respecto de los derechos a la seguridad social, al medio ambiente, a la vivienda, a la salud, entre otros. En el siguiente capítulo, se reiterará brevemente la jurisprudencia en torno a la aplicación del precitado principio en el ámbito del derecho al medio ambiente.

143. El principio de progresividad en materia ambiental. El derecho al medio ambiente sano, entre otros instrumentos a nivel internacional, se encuentra previsto en varias declaraciones y en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador, el cual fija la obligación general de los Estados partes de adoptar las medidas necesarias, “hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en [dicho] Protocolo”. A nivel interno, la protección al medio ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico, siendo en principio ubicado dentro de la

categoría de los derechos colectivos (CP art. 79), cuya protección judicial se adelanta por medio de las acciones populares (CP art. 88). Sin embargo, la importancia que reviste el ambiente sano para la humanidad y la relación estrecha que comparte con los derechos a la vida y a la salud, entre otros, ha llevado a este tribunal a señalar, en ciertas ocasiones, su carácter de derecho fundamental y la posibilidad de obtener su amparo por vía de la acción de tutela.

144. De hecho, a partir de una interpretación sistemática de diversos mandatos constitucionales, la Corte ha sostenido que existen varias obligaciones para los particulares y el Estado que surgen de la denominada Constitución Verde, las cuales se concretan en asegurar la “protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental”. Este último deber implica la obligación de evitar la disposición arbitraria, injustificada o caprichosa de los recursos naturales por cualquier persona.

146. De este modo, es claro que en virtud del precitado principio el Estado tiene el deber de “seguir hacia adelante”, en la consecución del goce pleno de las garantías que se desprenden del derecho al ambiente sano y, al mismo tiempo, es destinatario de la prohibición correlativa de disminuir los niveles de protección alcanzados, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en el cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente imperioso, en los términos previamente señalados en esta providencia.

147. En cuanto a la progresividad en materia ambiental cabe referir igualmente a la sentencia C-048 de 2018, en la que esta corporación examinó la Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprobó el Acuerdo de París de 2015, para la adopción de medidas urgentes respecto del cambio climático. En este fallo, la Corte resaltó el alcance amplio del citado principio y su aplicación implícita frente a todas las dimensiones del derecho al ambiente sano.

148. En efecto, al evaluar el contenido de las medidas asumidas por cada Estado Parte, esta

corporación resaltó que ellas constituyen una respuesta progresiva y eficaz a la “amenaza apremiante del cambio climático, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles”, y luego reiteró que, en cuanto a los compromisos de mitigación asumidos por los Estados, ellos se sujetan a tres requerimientos, siendo el primero el de cumplir con el mandato de progresividad, de suerte que toda contribución debe aumentar gradualmente.

149. El derecho a la participación. Este derecho ha sido ampliamente plasmado en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la DUDH de 1948, el PIDCP, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA, la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos y la CADH.

150. En la Constitución de 1991, el derecho a la participación, consagrado en el artículo 40, (i) es una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho y (ii) una concreción del fin superior consistente en facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Por este motivo, como se señaló en la sentencia C-089 de 1994, “la democracia y con ella la participación, es el sustrato esencial del sistema político y con él del sistema jurídico colombiano”.

151. Todo sistema verdaderamente democrático supone siempre algún grado de participación –directa e indirecta–, toda vez que dicha atribución supone el reconocimiento de que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el cual es el único llamado a ejercerla para adoptar, por sí mismos o a través de sus representantes, decisiones relativas a la conformación, ejercicio y control del poder público (CP art. 40). De ahí que todos los ciudadanos tengan el derecho de tomar parte en elecciones (en observancia del derecho a elegir y ser elegido, y como parte del sufragio universal) y a participar en plebiscitos, referendos, consultas populares y otros mecanismos de participación democrática (CP arts. 40 y 103), con el propósito de contribuir en el diseño de las políticas públicas y en el funcionamiento del Estado.

152. Sin embargo, el ámbito de protección de este derecho no se agota en el ejercicio del sufragio, sino que su impacto se extiende a otras esferas –tanto en lo público como en lo privado– en las que se adoptan decisiones que impactan en la vida individual, familiar, social y comunitaria de la población. En cuanto a los escenarios públicos distintos al electoral, el

derecho a la participación habilita a los ciudadanos, entre otras, para tener iniciativa legislativa, interponer acciones en defensa de la Constitución o de la ley, actuar como miembros de partidos o movimientos políticos, formular peticiones a las autoridades y a obtener una pronta respuesta, y a ejercer el derecho a la consulta previa, en los casos en los que una política genere un impacto directo a una comunidad étnica.

153. De esta manera, la participación no solo se ejerce de forma indirecta, esto es, a través de representantes que canalizan los intereses del pueblo, con ocasión de una elección en la que han sido designados como voceros de una colectividad (como ocurre con los cargos públicos que se encuentran sujetos a votación popular), método que tradicionalmente ha sido admitido en la democracia, sino que también involucra la posibilidad de que los ciudadanos, directamente o por sí mismos, hagan parte del proceso de toma de ciertas decisiones, ya sea por convocatoria o por su iniciativa propia. En nuestra Constitución, y como desarrollo de lo previsto en los artículos 2°, 3°, 40, 103, 133 y 260, ambos sistemas de participación son válidos, ninguno es más importante que el otro y pueden llegar a ser concurrentes en un momento, en una instancia o en un trámite determinado (como ocurre, por ejemplo, con el proceso de aprobación de un referendo constitucional o con la creación de un departamento), con miras a ampliar los espacios democráticos de toma de decisiones.

154. En general, todas estas posibilidades sirven como insumo para “alimentar la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; [contribuyen] a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hacen más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho”.

155. En relación con los espacios privados, la Corte se ha pronunciado en el sentido de reconocer que la aplicación del principio democrático a distintas esferas sociales abarca al individuo en la multiplicidad de roles que desempeña, como lo puede ser su condición de trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, etc. En este sentido, las formas de participación en el marco de la democracia colombiana no son únicas, ni mucho menos se agotan en los instrumentos enumerados en el artículo 103 superior. Por el contrario, están sujetas al ámbito de configuración normativa del Legislador (CP art. 150), lo cual le permite al Estado, según el escenario normativo en el que

se encuentre, diseñar distintos mecanismos de participación que atiendan a las particularidades del grupo social al que se dirigen o a las materias involucradas en cada asunto.

156. Esta circunstancia responde, por lo demás, al carácter expansivo que tiene el derecho a la participación, tal y como lo ha admitido la Corte en múltiples ocasiones. Precisamente, en la sentencia C-179 de 2002, este tribunal resaltó que la participación “debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia (...)”. En línea con lo anterior, en la sentencia C-150 de 2015, esta corporación destacó que el carácter o vis expansiva de la participación opera como un mandato de optimización, en donde le es posible al Legislador identificar y desarrollar otros instrumentos “que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2.)”.

157. En este orden de ideas, en la reciente sentencia C-065 de 2021, se estudió una demanda en la que se alegó que los artículos 2º y 7 de la Ley 1270 de 2009, que establecen la composición de las comisiones de convivencia de fútbol a nivel nacional y local vulneraban el derecho de participación, pues no permitían a los delegados de las barras organizadas ser parte y adoptar las decisiones en asuntos que los afectan, dado que estos solo tienen la calidad de invitados y no de miembros permanentes. Al respecto, la Corte concluyó que las normas acusadas sí satisfacían los estándares constitucionales de garantía del citado derecho, en tanto que permiten a dichos actores tomar lugar en las discusiones sobre los asuntos que los afectan o benefician.

158. Además, señaló que no era de recibo el argumento de los demandantes, según el cual el derecho de participación se materializa exclusivamente con los mecanismos incluidos en el artículo 103 superior, principalmente, con el voto. Por el contrario, a juicio de esta corporación, corresponde al Legislador crear los espacios y mecanismos de participación ciudadana, los cuales deben tener como finalidad permitir a los sujetos interesados, en un

asunto en específico, involucrarse –directa o indirectamente– en los procesos de toma de decisiones. Lo anterior se cumplía en el asunto bajo examen, toda vez que la inclusión de uno de sus representantes de las barras como invitado de la comisión era la modalidad escogida por el Legislador, para concretar el derecho constitucional de este grupo a participar en los asuntos de su interés.

159. La participación ciudadana en materia ambiental. Como se expuso en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 amplió los escenarios de participación ciudadana mediante el modelo de democracia participativa, con el fin de otorgar a la población, más allá del derecho que les asiste a elegir a sus representantes –participación indirecta–, la posibilidad de tomar parte activa en los distintos espacios de deliberación y toma de decisiones, en relación con los asuntos que los afecten –participación directa–. Uno de estos escenarios es, precisamente, la participación ciudadana en materia ambiental. Sobre el particular, el artículo 79 de la Constitución, al consagrar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, establece que: “[l]a ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

160. Con base en este precepto constitucional se expidió la Ley 99 de 1993, en la cual se señaló que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. De acuerdo con lo señalado en este instrumento, en el principio 10, la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, intervención que debe comprender el acceso adecuado a la información, la oportunidad de “participar en los procesos de adopción de decisiones” y la consagración de procedimientos administrativos y judiciales, para garantizar la mediación ciudadana o el resarcimiento de daños. Por ello, en el artículo 69 de la citada Ley 99 de 1993, se permite que cualquier persona, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, pueda intervenir en las actuaciones administrativas relativas a permisos o licencias ambientales.

161. Con base en la referida normatividad, la Corte Constitucional ha indicado que lo que se busca por medio de la intervención de la comunidad, es que los proyectos que impacten al medio ambiente se equilibren con medidas de protección y se armonicen con sus intereses, antes de que se ocasione un daño irreversible. En este sentido, se ha establecido que son

tres los elementos esenciales que permiten garantizar el derecho a la participación ambiental, a saber: (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Nótese que se trata de un conjunto de acciones que resultan armónicas con lo señalado en el citado principio 10 de la Declaración de Río.

162. En lo relativo al acceso a la información, este componente tiene como propósito aumentar la calidad de la participación y, por ende, la obtención de mejores resultados. Para lograr este fin, el Estado debe suministrar datos claros, completos, oportunos, ciertos y actualizados sobre la actividad que es objeto de escrutinio ciudadano. Además, es preciso que asuma una actitud proactiva, de manera que, a través de una convocatoria pública y abierta, se haga un llamado a todos los interesados o afectados con una decisión administrativa y se difunda amplia y oportunamente la información sobre su propósito y funcionamiento.

163. En relación con la participación pública y deliberativa de la comunidad, ésta debe ser previa, amplia, pública, consciente, responsable y eficaz, con la regla de que ella adquirirá mayor relevancia en aquellos eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al ambiente. Sobre este asunto, la Corte ha sostenido que la participación “no se agota en los espacios de información o socialización de los proyectos, ni en reuniones dirigidas solamente a recoger inquietudes de las comunidades”. Por el contrario, la “participación efectiva exige que las autoridades públicas consideren a fondo las recomendaciones de las personas que participan en los espacios deliberativos, expresen las razones por las cuales se decide acoger o no dichas recomendaciones, y se aseguren [que ellas] son comprendidas por las comunidades y personas afectadas. La participación, en este sentido, debe ser un proceso de doble vía”.

164. Por último, en el componente relativo a la existencia de mecanismos para exigir que se realice el derecho a la participación, se destaca que los titulares de esta garantía pueden acudir, en primer lugar, ante la administración, a través de los recursos procedentes en la vía administrativa y, en caso de obtener un resultado insatisfactorio, en segundo lugar, ante las autoridades judiciales para solicitar la protección del derecho a la información pública y a la participación ambiental, incluso mediante la acción de tutela.

165. Examen del caso concreto. Visto el cargo formulado y teniendo en cuenta las consideraciones previamente expuestas, la Sala Plena concluye que la vulneración alegada no está llamada a prosperar, por las siguientes razones:

166. En primer lugar, si bien el principio de progresividad y el mandato 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 tiene aplicación 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.

167. Esta última circunstancia fue advertida expresamente por este tribunal en la sentencia C-046 de 2018. En dicha oportunidad se demandó ante esta corporación el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016, en el que se modificó el sistema de nombramiento de los gerentes o directores de las ESE, cambiando el régimen de provisión que existía de concurso de méritos por la designación directa del Presidente de la República, los gobernadores o los alcaldes, según el nivel territorial al que correspondía la empresa, siempre que se acreditaran los requisitos del cargo. Para los accionantes de aquella ocasión se infringía el principio de no regresión en relación con la efectividad del mérito (CP ar. 125) y el acceso al empleo público (CP art. 40), como parte del derecho al trabajo (CP art. 25).

168. Aun cuando se reconoció que la norma efectivamente se relaciona con los citados derechos constitucionales, tal circunstancia no implicaba que hiciera parte de su contenido obligatorio, pues la forma de designación de los gerentes o directores de las ESE corresponde en realidad a una competencia “(...) para el Presidente, los gobernadores y alcaldes[,] como un modo de designación permitido en la función pública por una norma constitucional [CP art. 125]. Así, la habilitación de una competencia, es decir, la determinación de lo que un funcionario puede hacer en el ejercicio de sus funciones, no es equivalente a la regulación de derechos ni, por lo tanto, de la faceta prestacional del derecho al trabajo.”

169. En este sentido, la Corte concluyó que: “(...) el cambio de método de designación responde a una determinación del Legislador, que como se dijo, se encuentra dentro del

amplio margen de configuración por tratarse de un cargo de libre nombramiento y remoción. A su vez, tal naturaleza no elimina el mérito como criterio de selección, pero sí lo combina con otros factores subjetivos, que, en principio son admisibles de conformidad con el contorno de necesidades que requieren el ejercicio del cargo. Más allá, la norma al no regular derechos, sino una competencia que se encuentra ajustada al artículo 125 de la Constitución, específicamente a una de sus excepciones, no le es aplicable el principio de progresividad y el mandato de no regresividad.”

170. En el asunto bajo examen se presenta el mismo supuesto que fue advertido en la citada sentencia C-046 de 2018, pues si bien 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 cuatro) que representaban directamente a sectores sociales, por otros actores relacionados con sus funciones y vinculados con la creación de la RMBC, dicha configuración del órgano de administración de la mencionada 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 concorra 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, siempre que, como ya se dijo, no se afecte su independencia o se impongan esquemas de control ajenos a su naturaleza jurídica, nada de lo cual ocurre en el presente caso.

171. Nótese que el inciso 1° del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, precepto que se modifica con el artículo demandado, señala expresamente que a través de él se consagra la “conformación” del Consejo Directivo de las corporaciones autónomas regionales, como órgano de administración de dichas entidades de naturaleza corporativa, por lo que el Legislador no está realmente consagrando un derecho, sino ejerciendo de forma directa su competencia, para fijar la composición y dirección de un ente público. Ello se ratifica en la misma norma que es objeto de demanda, cuando en su encabezado se dispone que: “El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR estará

conformado de la siguiente manera”.

172. Por ende, la Corte advierte 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.

173. Lo anterior exige una reflexión adicional y es que, como se advirtió con anterioridad en esta sentencia, la atribución de determinar la estructura de la administración nacional por parte del Congreso de la República admite un significativo ámbito de ejercicio de la libertad de configuración normativa por parte del Legislador, por lo que darle la connotación de derecho a lo que sin duda corresponde a una competencia, podría terminar cercenando dicha libertad y tornando inmodificable las formas de dirección de los órganos públicos, en los que la Constitución admite precisamente una mayor capacidad de acción, con el fin de ajustarlos a las realidades de cada momento y a los requerimientos que vaya teniendo el ejercicio efectivo de la función pública.

174. En segundo lugar, y en complemento de lo expuesto, la norma acusada no disminuye los escenarios de participación ciudadana, sino que los modifica y los amplía con nuevos actores. En efecto, desde el punto de vista cuantitativo, el Consejo Directivo de la CAR pasó de tener 13 miembros a estar conformado 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 incrementar los espacios democráticos de toma de decisiones, como previamente se mencionó en esta providencia. Aun cuando el examen cuantitativo brinda un escenario de aproximación al tema, la garantía del derecho a la participación debe analizarse caso por caso, prioritariamente a partir del impacto cualitativo que se genera.

175. En este sentido, si bien se redujo un representante del sector privado y un representante de las ONGs, dichos sectores siguen interviniendo en el Consejo Directivo de la CAR, y los espacios que antes eran ocupados por otros de sus integrantes fueron

reemplazados por tres nuevos actores que también cumplen roles de representación en la sociedad. De hecho, dentro de las múltiples formas de participación que la Constitución establece, el Legislador goza de un amplio margen de configuración para escoger los mecanismos directos o indirectos que se estime pertinentes para la conformación de los órganos directivos de las corporaciones autónomas regionales (CP arts. 2°, 3° 40, 103, 150.7 y 260), bien sea a través de los alcaldes o gobernadores elegidos popularmente o de universidades, asociaciones profesionales, comunitarias, juveniles, cívicas, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, o incluso, entidades administrativas de asociatividad regional.

176. Lo anterior se constata en el caso bajo examen: Primero, se encuentra (i) el rector o representante de una universidad acreditada como de alta calidad en la RMBC, lo que permite la inclusión del sector de la academia en el órgano de administración de la CAR, enriqueciendo las discusiones con una visión complementaria a la anteriormente existente y que podrá estar acompañada del rigor investigativo que se predica de esta categoría de institución educativa. Segundo, se vincula (ii) al Alcalde Mayor de Bogotá, quien representa los intereses de los ciudadanos de esta ciudad y quien es elegido popularmente (CP art. 260), con lo cual, además, se libera un espacio de participación para alcaldes de otros municipios, también elegidos popularmente (entendiendo que la medida general es contar con cuatro de ellos), lo que significa reconocer nuevas problemáticas locales en el Consejo de la CAR y que las comunidades de esas entidades puedan tener una mayor injerencia dentro de este organismo. Y, tercero, se incluye (iii) al Director de la RMBC, entidad administrativa de asociatividad regional, quien es elegido por su Consejo Regional y cuya participación garantiza la posibilidad de articular las funciones entre ambos órganos, el cual, a pesar de no tener un mandato directo del pueblo, en todo caso, debe velar por los intereses de toda la comunidad que habita su zona de influencia, pues la RMBC se explica como un instrumento de desarrollo armónico para alcanzar el desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.

177. Nótese que la participación ciudadana, directa o indirecta, en ningún momento deja de ser parte de la conformación del Consejo Directivo de la CAR, pese a los cambios que se introdujeron con el artículo demandado, circunstancia que no puede ser considerada como contraria la Carta, por la simple remoción de una mayor injerencia que anteriormente podían tener otros segmentos de la población, pues no existe una fórmula única para desarrollar los

modelos de representación de los distintos sectores dentro de los órganos representativos, como lo advirtió la Corte en la sentencia C-065 de 2021, al pronunciarse sobre la composición de las comisiones de convivencia en el fútbol, ya que se trata de una materia en la que el Legislador igualmente se encuentra revestido de una amplia potestad de configuración normativa.

178. De esta manera, si bien se reducen los miembros representantes del sector privado y de las ONG's, la participación ciudadana se garantiza a través de los representantes de los servidores de elección popular y con la ampliación de los renglones a la academia y a la asociatividad regional, lo cual permite entender que no existe transgresión alguna al derecho invocado, pues la disminución particular y concreta de un segmento de la población no afecta la integración cualitativa amplia del órgano y de las funciones que a través del mismo se ejercen. Por lo demás, la sociedad civil no se reduce a las ONG's y al sector privado. En este sentido, conviene precisar que la norma acusada también garantiza la representación de los pueblos indígenas en el Consejo Directivo de la CAR, y adiciona, como ya se dijo, a un representante de las universidades de la región, lo que hace que el órgano sea más plural y equilibrado, y responda al objetivo manifestado por el Legislador en los antecedentes legislativos de evitar la concentración en quienes por lo general han venido desempeñando dicho rol. La disposición acusada promueve entonces la democratización y el pluralismo que son valores esenciales cuya promoción busca el derecho a la participación, según lo señalado en la citada sentencia C-065 de 2021.

179. En tercer y último lugar, la decisión adoptada por el Congreso respecto de la necesidad de realizar ajustes en el Consejo Directivo de la CAR no afecta los tres elementos esenciales que permiten asegurar el derecho a la participación ambiental, en los términos previamente señalados en esta providencia, como lo son (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos. En cuanto a la participación pública y deliberativa, no cabe duda de que ella no se ciñe en su contenido a la mera representación en un órgano de administración de una entidad con competencias en materia ambiental, ya que su contenido es más amplio y realmente apunta a permitir una intervención plena, activa, consciente, pública y deliberada de una comunidad interesada o eventualmente perjudicada, con ocasión de un proceso administrativo dirigido a la expedición de actos que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o por la inacción de la administración en la

adopción de las medidas que resulten necesarias para asegurar su integridad.

180. Por el conjunto de razones previamente expuestas, se concluye que el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 no incurre en una transgresión del mandato de progresividad y, menos aún, de la participación ciudadana, por lo que cabe declarar su exequibilidad por estos motivos, a lo cual se procederá en la parte resolutive de esta providencia.

F. EXAMEN DEL TERCER CARGO: Desconocimiento de la cláusula de igualdad

181. Fundamentos de la demanda. Para los accionantes, la norma demandada vulnera la cláusula de igualdad (CP art. 13), al dar lugar a un trato diferenciado a sujetos comparables sin ninguna justificación, ya que la modificación que se introduce por el precepto impugnado tan solo refiere a la CAR, dejando a las demás corporaciones con el régimen previsto en la Ley 99 de 1993, en el que sí existe una composición amplia y armónica entre las autoridades territoriales y la participación ciudadana. Ello implica que los ciudadanos que se encuentran en el área de jurisdicción de la CAR tendrán un nivel menor de participación en la estructuración y toma de decisiones de carácter ambiental, sin que exista una sola justificación dada por el Congreso para prever un trato diferenciado como el expuesto, a partir de sujetos que son claramente comparables, pues todas las corporaciones autónomas regionales tienen la misma naturaleza jurídica y cumplen con las mismas funciones. En este sentido, se afirma que:

“(…) en relación con el nivel de rigurosidad del juicio de igualdad, se considera que debe ser el estricto, por cuanto, como se demostró, [se está] 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 habita 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 [están a cargo] de las Corporaciones Autónomas Regionales. [Tal situación no se produce respecto de los habitantes de las zonas en donde existe competencia de otras corporaciones,] [quienes] 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, [pues] se produce en un espacio geográfico en donde se desarrollarán megaproyectos con importantes impactos ambientales”.

182. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexecutable. Para los intervinientes la norma introduce una clasificación sospechosa, en razón del trato injustificado que se otorga a la participación ciudadana en el Consejo Directivo de la CAR. Por tal motivo, luego de aplicar un juicio estricto, se concluye que la medida no es imperiosa, necesaria ni proporcional, no solo porque se reduce el nivel de influencia de los sectores particulares en el citado órgano, sino porque pudo adoptarse por el Legislador una solución distinta con miras a involucrar a la RMBC en el Consejo Directivo de la CAR, consistente en conservar o mantener el número de los participantes y sectores establecidos en la Ley 99 de 1993, adicionando “la participación del Director de la Región Metropolitana y del rector (...) de una universidad acreditada como de alta calidad de la región”.

183. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad. Para los intervinientes que cuestionan la pretensión de la demanda, no es posible afirmar pura y llanamente que la CAR debe someterse al mismo régimen de dirección de las otras corporaciones, por la simple consideración de que se comparte una misma naturaleza jurídica, ya que no puede existir de plano una situación que sea igual, cuando se advierte que la CAR tiene competencia, precisamente, en la misma jurisdicción que la RMBC, por lo que deben articular sus mandatos y ello justifica la adopción de una arquitectura institucional de innovación.

184. Por lo demás, el límite constitucional que se aprobó en el AL 02 de 2020, en materia de articulación funcional, no excluyó la competencia del Congreso para definir la estructura orgánica de la CAR, sino para modificar su régimen de financiación y los municipios componen su jurisdicción, temas que no fueron sometidos a ningún tipo de ajuste. Finalmente, el citado deber de articulación se constata igualmente en el ámbito legal, cuando la propia Ley 2199 de 2022, en el artículo 10, numeral 4°, dispone lo siguiente: “La región Metropolitana ejercerá sus funciones en las siguientes áreas temáticas: (...) 4. Aprobar, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional, la inclusión de la Estructura Ecológica Principal Regional en el plan estratégico y de ordenamiento metropolitano”.

185. Concepto de la Procuraduría General de la Nación. La Vista Fiscal considera que la norma acusada no desconoce el derecho a la igualdad, puesto que el trato diferenciado en la composición del Consejo Directivo de la CAR se encuentra justificado por razones jurídicas y fácticas. En cuanto a las primeras, porque la creación de la RMBC impacta de forma directa en la mayoría de las entidades territoriales que hacen parte de la jurisdicción de la CAR, por lo que comparten las mismas dinámicas ambientales. Y, frente a las segundas, porque “(...) (i) la concentración del 21.40% de la población colombiana en las áreas que abarcan la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, (...) se traspasan casi en su totalidad con la jurisdicción de la CAR; y [porque] (...) (ii) la alta concentración de las actividades económicas con impactos ambientales, (...) se ve reflejada en una participación del 31.5% de aporte al PIB nacional”.

186. Finalmente, en el siguiente cuadro se resumen la totalidad de las intervenciones y solicitudes formuladas, en relación con la norma sometida a control y el supuesto desconocimiento del mandato de igualdad:

—

Cuestionamiento / Comentario

Solicitud

Procuraduría General de la Nación

El trato diferenciado en la composición del Consejo Directivo de la CAR, en comparación con otras corporaciones autónomas regionales, se encuentra justificado por razones jurídicas y fácticas. Las primeras, por la necesidad de armonizar las competencias ambientales, mientras que, las segundas, por razón de la concentración de la población en los territorios comunes a ambos órganos (CAR y RMBC) y por su impacto en el PIB nacional.

Exequible

La norma acusada rompe con la fórmula de equilibrio en la conformación de los consejos directivos de las CAR, que impide la materialización de intereses únicos o sectorizados,

siempre en pro de la adecuada administración del ambiente y de los recursos naturales renovables en las jurisdicciones de las corporaciones.

Inexequible

Ministerio de Ambiente

Se constata la violación al mandato de igualdad, por cuanto todas las corporaciones autónomas regionales (a excepción de las corporaciones de desarrollo sostenible) cuentan en la integración de sus respectivos consejos directivos con la representación de dos miembros de las entidades sin ánimo de lucro, y con dos representantes del sector privado.

Inexequible

Gobernación de Cundinamarca

El trato diferenciado se encuentra constitucionalmente justificado con el Acto Legislativo 02 de 2020 y deviene del reconocimiento de la RMBC como parte de la estructura orgánica del Estado. En efecto, es necesario articular las competencias de la CAR con las de la referida Región, puesto que esta última también tiene atribuciones en materia ambiental en el mismo territorio. Por lo demás, el deber de articulación se constata igualmente en la Ley 2199 de 2022 (artículo 10, numeral 4°).

Finalmente, el límite constitucional que se aprobó en el AL 02 de 2020, en materia de articulación funcional, no excluyó la competencia del Congreso para definir la estructura orgánica de la CAR, sino para modificar su régimen de financiación y los municipios componen su jurisdicción, temas que no fueron sometidos a ningún tipo de ajuste.

Exequible

Universidad Libre

La norma demandada vulnera el derecho a la igualdad entre la CAR y el resto de las corporaciones autónomas regionales, porque brinda un trato desigual a los miembros que representan al sector privado y a las entidades sin ánimo de lucro.

Con base en un test estricto de igualdad, se concluye que la medida no es imperiosa,

necesaria ni proporcional, no solo porque se reduce el nivel de influencia de los sectores particulares en el citado órgano, sino porque pudo adoptarse por el Legislador una solución distinta con miras a involucrar a la RMBC en el Consejo Directivo de la CAR, consistente en mantener el número de los sectores establecidos en la Ley 99 de 1993, adicionando “la participación del Director de la Región Metropolitana y del rector (...) de una universidad acreditada como de alta calidad de la región”.

Inexequible

CAR

Con la norma acusada se vulnera el artículo 13 superior, “(...) toda vez que solo se modifica el Consejo Directivo de una sola corporación autónoma regional (...), siendo que las [demás] (...) no sufren modificación alguna”.

Inexequible

Alcaldía de Bogotá D.C.

El cargo por violación del derecho a la igualdad no está llamado a prosperar, “(...) en tanto supone una infracción del mismo por el solo hecho de que los consejos directivos de las demás corporaciones autónomas regionales del país tienen una conformación diferente, desconociendo las características especiales de la [RMBC], la cual, debido al peso poblacional, las características geográficas y el régimen administrativo del Distrito Capital y de los demás municipios que la integran, requiere contar con un consejo directivo de la CAR diferente, que garantice la participación del Director de la Región Metropolitana y, por lo tanto, se reconfigure la participación de los demás miembros que la integran”.

Por lo demás, las problemáticas que son objeto de conocimiento de cada corporación autónoma son distintas, pues ellas varían en relación con el territorio que atienden.

Exequible

187. Planteamiento del problema jurídico. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a la Corte decidir si el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, que regula lo

concerniente a la conformación del Consejo Directivo de la CAR, como lo afirman los accionantes, plantea una distinción de trato contraria al derecho a la igualdad (CP art. 13), en lo que respecta a la participación que se otorga a la población que reside en el espacio geográfico del mencionado ente corporativo, frente a aquella que habita en las áreas de influencia de las otras corporaciones autónomas regionales.

188. Con el fin de abordar la resolución del citado problema jurídico y sobre la base de las consideraciones ya realizadas con anterioridad en esta sentencia, en el presente acápite se abordará únicamente lo relativo al mandato de igualdad y a los elementos que integran su juicio, con lo cual se procederá a la definición de la controversia planteada.

189. Sobre el mandato de igualdad y los elementos que integran su juicio. Para comenzar, cabe señalar que la igualdad está prevista en el artículo 13 de la Constitución. Su regulación integra varios mandatos que, además de apelar a la igualdad formal, admiten la necesidad de excluir tratos discriminatorios e instan a la adopción de medidas para alcanzar la igualdad material. Así, en primer lugar, en el inciso 1º, se dispone que todas las personas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”; en segundo lugar, en el inciso 2º, se prohíbe la discriminación “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, al tiempo que se establece el deber de promover las condiciones para que “la igualdad sea real y efectiva”. Y, por último, en el inciso 3º, se prevé que el Estado protegerá especialmente a “aquellas personas que[,] por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

191. Ahora bien, como ha sido resaltado por este tribunal, la igualdad carece de un contenido material específico, esto significa que “a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”. De ahí surge uno de los principales atributos que la identifica como lo es su carácter relacional.

192. En este sentido, es claro que la igualdad puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no solo a uno o alguno de ellos. Esta circunstancia, en lo que atañe al deber de dar un mismo trato, comporta el surgimiento de dos mandatos particulares y específicos cuyo origen responde a la finalidad que le es inherente, esto es, (i) el de dar un

mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho distintos, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato igual.

193. Los antedichos mandatos, conforme al grado de semejanza o de identidad, se pueden precisar en cuatro reglas: (a) la de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (b) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (c) la de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (d) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.

194. En todo caso, en atención a su carácter relacional, el análisis que surge de la invocación del derecho a la igualdad origina un juicio tripartito, ya que involucra el examen del precepto legal demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado, y la consideración de la situación en la que se encuentran. Por ello, ante la dificultad de este examen, la Corte suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad. Este se compone de dos etapas de análisis, previa fijación del criterio de comparación o *tertium comparationis*, o lo que es lo mismo, el punto de referencia en el que se determinan los sujetos o supuestos de hecho que van a compararse. Así, en primer lugar, este juicio implica la necesidad de definir si en el plano fáctico y/o en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones susceptibles de equipararse, ya sea por ser similares o por responder a una misma naturaleza.

195. Una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte del juicio de igualdad, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los sujetos o supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener el fin pretendido. Para tal efecto, y como metodología reiterada de este tribunal, se analizan tres aspectos: (i) la finalidad buscada por la medida, (ii) el medio empleado, y (iii) la relación entre el medio y el fin.

196. En este sentido, en la sentencia C-748 de 2009, la Corte condensó las dos etapas del

juicio de igualdad, en los siguientes términos: (1) lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación o *tertium comparationis*, los sujetos o las situaciones de hecho bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas deberá declarar la exequibilidad de la norma, sin que pueda proseguir con la siguiente etapa del juicio. Por el contrario, si advierte que lo comparado debe ser tratado, en principio, de la misma forma, (2) cabe continuar con el examen de razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del tratamiento diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines que se buscan por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlo y la relación entre medios y fines.

197. Examen del caso concreto. Para comenzar, este tribunal debe advertir que la demanda se plantea a partir de una visión restrictiva de la participación y de la capacidad de injerencia de la población civil en las decisiones ambientales, toda vez que las restringen a la intervención de dos sujetos (un representante del sector privado y un representante de las ONGs) en el Consejo Directivo de la CAR. A partir de lo anterior, el juicio de igualdad que se propone busca establecer una distinción de trato entre la población que reside en el espacio geográfico del mencionado ente corporativo, frente a aquella que habita en las áreas de influencia de las otras corporaciones autónomas regionales. La desigualdad se presentaría porque la decisión del Legislador de suprimir la participación de los citados sujetos en el órgano de administración de la CAR conduciría a que los ciudadanos que viven en su jurisdicción no tengan “ninguna clase de representación en la toma de las (...) decisiones en materia ambiental”, lo que no se produce respecto de los habitantes de las zonas en las que se encuentran las otras corporaciones, quienes sí tendrán una incidencia plena en la construcción de dicha política.

198. Como se infiere de lo anterior, por una parte, se propone una comparación limitada al alcance de la representación que tendría la población que habita en la zona de influencia de la CAR; y, por la otra, se pretende que el modelo de organización del Consejo Directivo de este último organismo se iguale respecto de las otras corporaciones autónomas regionales. Solo de esa manera, a juicio de los demandantes, no se produciría “una clara restricción del derecho a la participación”.

199. Para la Corte, el cargo que se formula no supera el primer escenario de valoración del derecho a la igualdad, por las siguientes razones:

200. En primer lugar, y según se concluyó en el examen del cargo anterior, el juicio que se propone implica desligar de la argumentación dos supuestos que se afirman por los accionantes y que carecen de respaldo en la realidad. Por una parte, no es posible sostener que se presenta una restricción del derecho a la participación de los habitantes de la zona geográfica de la CAR en materia ambiental. Y, por la otra, no existe una afectación a la representación de los ciudadanos que residen en la jurisdicción de la citada corporación.

201. En segundo lugar, al no haberse visto afectada la participación ni la representación con la norma sometida a examen, la distinción de trato que en realidad se propone por los accionantes, se establece a partir de la diferenciación que se presenta en la composición genérica y abstracta del Consejo Directivo de las corporaciones autónomas regionales, tomando como base lo dispuesto en los literales a) a g) del inciso 1° del artículo 26 de la Ley 99 de 1993. Para ello, se busca que la CAR siga teniendo el mismo esquema de conformación que, en principio, tendrían las otras corporaciones en dicho órgano de administración, hipótesis por la cual se insiste en que ellas tienen la misma naturaleza jurídica y cumplen con las mismas funciones.

202. Nótese que, según lo anterior, lejos de comparar a la población que reside en un espacio geográfico, el esquema que se propone por los accionantes, lo que en efecto confronta es la forma de composición o de integración de los órganos de administración de las corporaciones autónomas regionales. Al proceder de esta manera, se introduce en el presente juicio un elemento central de análisis y es el referente a la amplia libertad de configuración que tiene el Congreso de la República para efectos definir la estructura de la administración nacional, en los términos previstos en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

203. Por virtud del citado mandato constitucional, y como ya se ha señalado en esta providencia, el Legislativo goza de una amplia potestad para determinar los órganos de dirección y administración de los entes públicos y, en el caso puntual de las corporaciones autónomas regionales, para fijar el alcance de su autonomía administrativa. En este orden de ideas, no le es exigible al Congreso de la República mantener un mismo esquema de organización y dirección en todas las entidades públicas, así ellas sean susceptibles de ser clasificadas o catalogadas en determinadas tipologías jurídicas. Por ejemplo, aunque los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales puedan agruparse con miras a identificar sus funciones y su naturaleza jurídica, no por ello su forma de dirección y

de organización debe ser exactamente igual. Esta misma premisa, reconociendo la naturaleza constitucional especial que tienen las corporaciones autónomas regionales, se predica de ellas.

204. Precisamente, en relación con estas últimas y conforme con las pruebas recaudadas por la Corte, se advirtió que, a pesar de que los órganos de dirección y administración de todas las corporaciones son comunes en su definición, no lo son en cuanto a “su composición y funciones”. Básicamente porque estos dos últimos elementos dependen del ecosistema que justifica su creación y de los intereses que se deben representar dentro de dichos organismos. Incluso, la gestión de las corporaciones se sujeta a los planes de acción cuatrienal, que son muy diferentes en cada caso, tal y como lo admite el MADS, “pues cada uno se plantea considerando las necesidades y retos ambientales de la jurisdicción, la política nacional ambiental y los recursos con que cuente cada corporación”.

205. Por lo anterior, aunque el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 fija una composición genérica y abstracta del Consejo Directivo de las corporaciones autónomas regionales, lo cierto es que existen múltiples diferencias en la forma como se integran, en el caso concreto, respecto de una de las corporaciones existentes. Así, por ejemplo, en lo que atañe a las siete corporaciones para el desarrollo sostenible, aunque recogen “en su estructura la regla prevista por el artículo 26 en cita, se diferencian notablemente por la participación de otros actores de importancia conforme al sistema estratégico de que se trate. Es así como, a título de ejemplo, [se encuentran] representantes de las universidades, de Parques Nacionales Naturales, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de los Institutos de Investigación”, etc.

206. Por lo demás, a nivel estatutario, y en virtud de las normas de creación, en el caso de la Corporación Autónoma Regional del Valle, CVC, se advierte que tiene “(...) como miembros del Consejo Directivo solo dos alcaldes de los cuatro que máximo establece la norma.”. Incluso, desde una perspectiva de análisis global, “la corporación con un menor número de miembros del Consejo Directivo es CORPOMOJANA, con ocho miembros, y la Corporación con mayor número de integrantes es CORPORINOQUIA, con 17 miembros. En promedio, los consejos directivos se integran por 12 miembros.” La siguiente gráfica ilustra las variaciones a las cuales se ha hecho referencia:

Representante MAVDT Representante MADR Representante IDEAM

ONG Comunidades Indígenas Comunidades Negras

Universidades UAESPNN OTROS

Organizaciones Campesinas Institutos de Investigación

Representante Gobernador Representante Presidente

Municipios Gremios

0

1

2

3

4

5

Número de integrantes Consejos Directivos

6

207. Lo anterior conduce a que, si bien puede sostenerse que todas las corporaciones autónomas tienen una misma naturaleza jurídica, su composición y funciones cambian, incluyendo su Consejo Directivo, ya que estos elementos dependen del ecosistema, de los intereses que se buscan representar y de los planes de acción que se fijen. Es allí en donde

adquiere pleno valor la amplia libertad de configuración que tiene el Congreso de la República para efectos definir la estructura de la administración nacional, en los términos previstos en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

208. En tercer lugar, y en razón de lo expuesto, es innegable que el juicio de igualdad que se propone no puede 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:

209. 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 claramente 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 RMBC, 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 D.C., 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 RMBC, 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 de 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.

210. Por el conjunto de razones previamente expuestas, se concluye que el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 no incurre en una violación del mandato de igualdad, por lo que cabe declarar su exequibilidad por este motivo, a lo cual se procederá en la parte resolutive de esta sentencia.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

211. La Sala Plena de la Corte 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, (i) por transgredir el mandato de progresividad, al adoptar una medida regresiva en materia de participación ambiental (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).

212. 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).

Artículo 26. 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. (...).
- 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 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 acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;

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.

Artículo 54. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993: Párrafo 4o.

El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) estará conformado de la siguiente manera:

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.

213. 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 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.

214. Con base en lo anterior, esta corporación se pronunció de manera independiente frente a cada uno de los vicios alegados, llegando a las siguientes conclusiones:

215. 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 (RMBC), 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 AL 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”, 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 demandado y la materia dominante de la citada ley existe una relación de conexidad causal, teleológica, temática y sistemática.

216. En segundo lugar, si bien el principio de progresividad y el mandato 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 expresamente advertido por este tribunal en la sentencia C-046 de 2018.

217. 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 cuatro) que representaban directamente a sectores sociales (sector privado y ONGs), por otros actores relacionados con sus funciones y vinculados con la creación de la RMBC, 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 concorra 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.

218. 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 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.

219. En tercer y último lugar, para la Corte, 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:

220. 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 RMBC, 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 RMBC, 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 de 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.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

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”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General