Expediente D-14.795

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-206 DE 2023

Referencia: Expediente D-14.795

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, "[p]or 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"

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023)

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

SENTENCIA

ANTECEDENTES

A. Norma demandada

1. 1. El 25 de abril de 2022, el ciudadano Juan Carlos Calderón España presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

"LEY ORGÁNICA 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 parágrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993:

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

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. La demanda

2. El actor solicita que se declare la inexequibilidad de la norma enunciada en el artículo 54 de la Ley Orgánica 2188 de 2022. Afirma que dicha norma es incompatible con lo previsto en los artículos 13, 29, 151, 158 y 169 de la Constitución Política. Para sustentar su afirmación, formuló los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

a) Primer cargo: extralimitación de la ley orgánica (art. 151 CP.)

3. El actor manifiesta que el legislador, con la expedición de la norma acusada, se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al invadir, mediante una ley orgánica, materias que son propias de la legislación ordinaria. En su criterio, la composición del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no hace parte de aquellas materias que, por expresa disposición del artículo 151 de la Constitución Política, deben ser reguladas por medio de leyes orgánicas.

c) Segundo cargo: violación del principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 CP.)

5. Para el demandante la norma acusada también quebranta el principio de unidad de materia. Sostiene que la modificación introducida al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, que corresponde a una norma ambiental, no guarda conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática con el asunto general sobre el que versa la Ley 2199 de 2022, esto es, la adopción y definición del régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución Política.

6. Al respecto, resalta: (i) que no existe vinculación objetiva o razonable entre la modificación de la composición del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, pues el primero es un tema ajeno al artículo 325 de la Constitución; (ii) que todas las disposiciones de la Ley 2199 de 2022 guardan relación con los motivos que dieron lugar a su expedición, salvo el artículo 54 demandado, “el cual parece como un parche dentro del cuerpo normativo y referido a una materia totalmente distinta a lo que debía referirse el proyecto;” iii) que no se entiende en qué medida la modificación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma

Regional de Cundinamarca se relaciona con la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. Advierte que “si lo que pretendían era modificar la Composición del Consejo Directivo de la Car Cundinamarca, ese debate corresponde a otro escenario muy distinto dentro de las políticas de medio ambiente, pero nunca a través de una norma oculta en un proceso de Creación de un ente Territorial;” y iv) que el título de la Ley 2199 de 2022 no guarda consonancia con la materia regulada en la disposición acusada, “ya que las materias que debe desarrollar tienen que ver es con la creación y dotar de instrumentos necesarios a un ente territorial que debe crearse, pero nunca realizar cambios en la legislación ambiental, como es la Ley 99 de 1993; hecho que resulta a todas luces arbitrario y enrutado en contravía del artículo 158 de la Constitución, que define que debe existir coherencia entre el título y el cuerpo del proyecto.”

C. Trámite procesal

7. El 27 de abril de 2022, la demanda de la referencia fue repartida al despacho del magistrado sustanciador. Por medio de Auto del 16 de mayo de 2022, se dispuso, primero, su inadmisión respecto al cargo primero, referente a la omisión legislativa relativa. Asimismo, se admitió la acción pública de inconstitucionalidad frente a los cargos segundo y tercero, relativos a la extralimitación de la ley orgánica y violación del principio de unidad de materia, respectivamente.

8. Posteriormente, una vez recibida la corrección de la demanda, por medio de Auto del 3 de junio de 2022 se dispuso su rechazo en torno al cargo primero (omisión legislativa relativa). Igualmente, se dio alcance a lo previsto en el ordinal tercero de la parte resolutiva del Auto del 16 de mayo de 2022, en el cual se admitieron los cargos segundo y tercero. En dicho proveído también se decretó la práctica de una prueba, y se ordenó que, una vez esta se recaudara, se procedería con la comunicación del inicio del proceso, la fijación en lista de la norma acusada, la invitación a participar del asunto a autoridades, organizaciones, universidades y expertos, y el traslado a la señora Procuradora General de la Nación para lo de su competencia.

9. Mediante escrito del 30 de junio de 2022, el Secretario General del Senado de la República, vía correo electrónico remitió a esta Corporación: (i) la ponencia primer debate en Senado: Gaceta No. 1318/2021 – 1379/2021 (ponencia alternativa); (ii) la ponencia para

segundo debate en Senado: Gaceta No. 1761 de 2021; y (iii) el texto aprobado por la Plenaria Senado: Gaceta No. 1924/21.

10. A través de escrito del 25 de julio de 2022, el Secretario General de la Cámara de Representantes, remitió a esta Corporación: (i) Gaceta del Congreso No. 1014 de 2021 en donde fue publicado el proyecto de ley; (ii) Gaceta del Congreso No. 1332 de 2021, ponencia primer debate mayoritaria; (iii) Gaceta del Congreso No. 1333 de 2021, ponencia primer debate; (iv) Gaceta del Congreso No. 1381 de 2021; (v) Gaceta del Congreso No. 1557 de 2021, informe de subcomisión; (vi) Gacetas del Congreso No. 1490 de 2021 y 1640 de 2021; (vii) Gaceta del Congreso No. 1753 de 2021, ponencia segundo debate y texto aprobado en primer debate; (viii) Gaceta del Congreso No. 1773 de 2021, adhesión a la ponencia de segundo debate; (ix) Gaceta del Congreso No. 1785 de 2021, ponencia segundo debate alternativa; (x) Gaceta del Congreso No. 444 de 2022; (xi) Gaceta del Congreso No. 1897 de 2021; y (xii) Gaceta del Congreso No. 1902 de 2021.

11. Por medio de Auto del 25 de noviembre de 2022, se tuvieron como pruebas, las documentales aportadas al plenario por los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y, a su vez, se ordenó que, por Secretaría General de esta Corporación se dé cumplimiento a lo dispuesto en el ordinal quinto de la parte resolutiva del Auto del 3 de junio de 2022.

D. Intervenciones

12. En estricto orden cronológico, se recibieron las siguientes intervenciones: 1) la del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; 2) la del Ministerio de Transporte; y 3) la del ciudadano Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo.

13. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en relación con el cargo sobre la extralimitación de ley orgánica, señaló: “el legislador no se extralimita y no vulnera la reserva de la ley orgánica estipulada en el artículo 151 de la Constitución Política, teniendo en cuenta los siguientes criterios que ha expuesto la Corte en reiteradas ocasiones con relación a la reserva de la ley orgánica.” Para eso efecto, trascribió apartes de la Sentencia C-421 del 2012.

14. En torno al cargo sobre vulneración del principio de unidad de materia, sostuvo que la

norma demandada no trasgrede los artículos 158 y 169 de la Constitución, por cuanto esta se relaciona directamente con la Ley 99 de 1993, en encargada de regular la política ambiental.

15. En síntesis, indicó que la disposición censurada “no modifica lo reglado en el art. 26 de la ley 99 de 1993, toda vez que la misma adiciona el parágrafo 4, que no afecta, la regulación de la conformación del consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, toda vez que dicho parágrafo está dirigido específicamente a la conformación del El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), sin afectar el carácter general de la ley.” Por lo tanto, “el cargo por violación del principio de unidad de materia como lo sostiene la Corte no resulta trasgredido cuando exista relación entre la norma demandada y el cuerpo normativo del cual hace parte, requiriéndose ausencia absoluta de conexión entre la materia que pretende regularse y el artículo que se considera ajeno a ella.”

16. El Ministerio de Transporte expuso que no hay vulneración del principio de igualdad entre los entes territoriales, dado que, como resultado de la aplicación del inciso primero del artículo 325 de la Constitución, el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de ese departamento podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales y económicas. En efecto, “al momento de expedirse la ley 2199 de 2022, se le otorga el derecho en iguales condiciones a todos los municipios del Departamento de Cundinamarca a asociarse a la Región Metropolitana Bogotá, lo que indica, que es disposición de cualquiera de los municipios del departamento asociarse a esta región, sin embargo, esta vinculación es voluntaria y autónoma de cada municipio y por ende, deberán realizar su análisis de pro y contras para asociarse, lo que no implica necesariamente que todos los municipios dentro de la jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional, tengan que estar vinculados a la Región Metropolitana Bogotá creada y por ende, no conlleva a que por no contar con su autorización para la creación de la Región Metropolitana se les esté desconociendo su derecho a la igualdad.”

17. Así, entonces, la entidad interviniente indicó que las facultades otorgadas en el artículo 315 de la Carta Política son similares a las que desarrolla el Congreso de la República en la Ley 2199 de 2022, “con la claridad que esta norma se tramitó como ley orgánica, situación que le da un refuerzo legal mayor en razón de la jerarquía misma de la norma y que su trámite requiere de mayorías por encima de las exigidas en la ley ordinaria, lo que garantiza

que su discusión y estudio es de mayor cuidado y exigencia para los legisladores.”

18. Además de lo anterior, expresó que no “es cierto que se viole con norma demandada el principio de unidad de materia, pues como se ha dicho antes, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), se encuentra mencionada dentro del artículo 325 de la Constitución Política, lo que evidencia que esta corporación hace parte de las disposiciones en que el legislador podía mencionar en la nueva ley, además la modificación que se hace, es sobre la ley 99 de 1993, la cual es una Ley Ordinaria, situación que en consecuencia, permite su modificación por la Ley Estatutaria 2199 de 2022.” Como soporte de su afirmación, citó in extenso el contenido de las Sentencias C-1042 de 2007 y C-147 de 2015.

19. El ciudadano Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo consideró que la norma demandada vulnera el artículo 13 de la Constitución, por cuanto existe un riesgo de desconocimiento de las demás Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en el Departamento de Cundinamarca, “que como lo establece el artículo 26 de la ley 99 de 1993 son entes encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.” Razón por la cual, al considerar la nueva estructura, “ello se traduce en una vulneración para algunos municipios del departamento de Cundinamarca que pueden ser susceptibles de hacer parte de la Región Metropolitana pero que quedarían excluidos de la protección ambiental de políticas metropolitanas.”

20. En torno a la vulneración del principio de unidad de materia, sostuvo que coincide con los argumentos del actor, puesto que el artículo demandado modifica la conformación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), “asunto que no guarda ninguna relación con el tema ni con lo establecido en el numeral 7 del parágrafo 2 del artículo 325 de la Constitución Política de Colombia “7. La región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción”, por tal motivo nos pronunciamos recordando lo manifestado por la Corte, quien ha determinado que el respecto a este principio cumple en el proceso de racionalización y tecnificación del trámite legislativo,

ocupándose también de definir los presupuestos básicos que determinan su ámbito de aplicación.”

21. Respecto al cargo sobre la extralimitación de ley orgánica, consideró que se vulnera el artículo 151 de la Constitución, “debido a que efectivamente este artículo establece de manera taxativa cuales son los temas objeto de las leyes orgánicas pero no permite que las cuestiones que ya se reglamentaron por leyes ordinarias sean modificadas por leyes orgánicas.”

22. Síntesis de las intervenciones. Las solicitudes hechas por los intervinientes se sintetizan en el siguiente cuadro:

Interviniente

Solicitud o Concepto

Petición subsidiaria

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Exequibilidad

–

Ministerio de Transporte

Exequibilidad

–

Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo

Inexequibilidad

–

E. Conceptos técnicos

23. En estricto orden cronológico, se recibieron los siguientes conceptos técnicos: 1) el de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); 2) el de la Alcaldía Mayor de Bogotá; 3) el de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales); 4) el de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars); 5) el de la Gobernación de Cundinamarca; 6) el de la Federación Colombiana de Municipios; 6) el de la Federación Nacional de Departamentos; y 7) el de la Universidad Santo Tomás.

24. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), como petición inicial, solicitó a la Corte acumular el presente proceso con el expediente D-14.877, por cuanto se trata de una demanda en contra de la misma disposición que ahora se analiza, sobre la base de fundamentos jurídicos similares.

25. En torno a la demanda manifestó que respalda los argumentos de esta, pues la norma censurada vulnera los artículos 2, 13, 150.7, 158 y 169 de la Constitución. En esencia, expuso que se vulnera el derecho a la participación ciudadana, que implica el cumplimiento de los fines del Estado, en relación con el libre ejercicio de participación de los ciudadanos y asociaciones que no tendrán voz ni voto en las decisiones que adopte el Consejo Directivo de la CAR en Cundinamarca. Agregó que, no "cabe duda que en el Acto Legislativo 02 de 2020, que modificó el artículo 325 de la Constitución Política, no facultó al Congreso de la República, ni al Gobierno Nacional, para modificar el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR."

26. En ese sentido, indicó que "[s]acar a las ESAL del Consejo Directivo de la CAR Cundinamarca e incluir a la Región Metropolitana "Bogotá-Cundinamarca" y a una Universidad de la Región, es totalmente contrario a lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2020 y a la génesis de las Corporaciones Autónoma Regionales, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993, en la cual se le dio principal importancia a que este tipo de organizaciones estuvieran en uno de los órganos de administración de las Corporaciones Autónomas Regionales."

27. Adicionalmente, indicó que se vulnera el derecho a la igualdad, "por cuanto solo se modifica el Consejo Directivo de una sola Corporación Autónoma Regional, como lo es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, siendo que los Consejo Directivos de demás Corporaciones Autónomas Regionales, no sufren modificación alguna y las dos

ESAL, siguen en los mismos y en tal sentido se rompe el Derecho fundamental a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, ya que todas las demás Corporaciones quedan en igualdad a las condiciones establecidas en el artículo 26 de la ley 99 de 1993."

28. Por otra parte, argumentó que se vulnera el artículo 150.7 de la Carta Política, porque el Congreso de la República es competente para reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen, precisamente, de autonomía, pero no para hacerlo respecto a una sola, como lo realiza el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022. Añadió que se vulnera, en el mismo sentido, el artículo 169 de la Constitución, puesto que se trasgrede el principio de unidad de materia, "toda vez que el Acto Legislativo 02 de 2020, es claro en establecer sobre cual es la materia que se debe regular por medio de esta ley orgánica, dentro la cual no se contempla la modificación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR."

29. La Alcaldía Mayor de Bogotá, frente a la extralimitación de la ley orgánica, expuso que la Ley 2199 de 2022 fue expedida en acatamiento de lo previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2020, que modificó el artículo 325 de la Constitución, "el cual estableció en su parágrafo 2 que una ley orgánica definiría el funcionamiento de la Región Metropolitana. El Distrito considera que la Ley 2199 de 2022 no tenía que expedirse con fundamento en el artículo 151 de la Constitución Política, como equivocadamente lo señaló el demandante, puesto que aquella ley era una consecuencia directa de la orden impartida por el constituyente derivado en el Acto Legislativo 2 de 2020, esto es, el funcionamiento de la Región Metropolitana debía hacerse a través de una ley orgánica."

30. Adicionalmente, indicó que esta Corporación profirió la Sentencia C-248 de 2021, mediante la cual declaró la exequibilidad del acto legislativo en comento, razón por la cual, la norma se encuentra vigente. Sin embargo, recalcó que según el artículo 151 de la Carta Política, como del artículo 206 de la Ley 5 de 1992, determinan que la ley orgánica debe regular asuntos referentes a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y al ordenamiento territorial, motivo por el cual, "[l]a práctica corrobora que las leyes orgánicas han permitido definir los términos y condiciones de los distintos esquemas asociativos territoriales (ley orgánica 128 de 1994 derogada por la ley orgánica 1625 de 2013 y ley orgánica 1454 de 2011, entre otras)."

31. Frente a la jerarquía de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico, citó lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-051 de 2015, para señalar que “la Constitución Política de Colombia no establece una ‘reserva de ley ordinaria’ para mostrar que una norma orgánica o estatutaria no tendría la posibilidad de regular temas que normalmente se expiden a través de leyes ordinarias. Bogotá D.C. insiste en que no es posible predicar una infracción constitucional en el caso concreto atendiendo a los mayores requisitos que tiene la ley orgánica para su aprobación con respecto a la ley ordinaria. Ahora bien, el Distrito Capital recalca que el presente asunto no se puede plantear ni discutir un tema de competencia entre autoridades. Nótese que el Congreso de la República expide de manera indistinta tanto leyes orgánicas como ordinarias, luego no cabe distinguir entre un legislador ordinario y otro orgánico como de forma errónea lo plantea el accionante.”

32. Adicionalmente, respecto a la eventual transgresión de la reserva de ley orgánica, hizo referencia a la Sentencia C-915 de 2002, con la finalidad de indicar que, en criterio del Distrito Capital, “la jurisprudencia constitucional permite afirmar que no es posible declarar inexequible una norma orgánica que regula asuntos propios de leyes ordinarias, pues en dicho evento lo que debe primar es la conexidad temática, tal como ocurre en el presente asunto.”

33. Cita in extenso un concepto técnico de la Dirección de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación sobre el cargo bajo análisis subrayó que la Ley Orgánica 2199 de 2022 distribuyó las competencias entre las entidades territoriales que hacen parte de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en virtud de lo previsto por el artículo 151 de la Constitución Política. Con base en ello, sostiene que el artículo 9 de esa ley reorganizó “por su parte competencias entre los entes que forman parte de la región metropolitana, por áreas temáticas en movilidad, seguridad ciudadana, convivencia y justicia, seguridad alimentaria y comercialización, servicios públicos domiciliarios, desarrollo económico, ambiente, ordenamiento territorial y hábitat.”

34. Además de lo expuesto, cuestionó que en la demanda se hiciera referencia a las consideraciones realizadas por esta Corte en la Sentencia C-1042 de 2007, en tanto que, en criterio del Distrito Capital, los supuestos fácticos y jurídicos fueron diferentes a los que ahora se estudia. En consecuencia, reiteró “que no es posible aplicar los razonamientos planteados por la Corte Constitucional en la sentencia C-1042 de 2007 al caso que se analiza

en esta oportunidad, pues se insiste en que se trata de situaciones que no son equiparables. Sin embargo, la interviniente considera importante señalar que en dicho fallo se declaró la exequibilidad de las normas acusadas, entre otras cosas, por considerar que la ley ordinaria no vulneró el principio de reserva orgánica cuando abordo temas propios de (sic) ésta clase de norma."

35. Respecto a la supuesta imposibilidad de que, a través de la norma demandada, se aborden aspectos que fueron reglamentados integralmente por la Ley 99 de 1993, consideró "que el demandante no refirió fundamento normativo del que se desprendiera que por el solo hecho de que una materia previamente regulada mediante ley ordinaria, necesariamente tenga que seguirse regulado haciendo de esta manera, máxime cuando la ley posterior regula de manera integral un asunto."

36. Por otro lado, en lo referente al cargo sobre el incumplimiento del principio de unidad de materia, el Distrito Capital sostuvo que no le asiste razón al demandante. Para ello, citó las Sentencia C-993 de 2014, para exponer que la conexidad temática se presenta desde el encabezado de la norma censurada, en sintonía con el artículo 325 de la Constitución. En consecuencia, "el Distrito Capital encuentra que la temática de la ley orgánica demandada y del acto legislativo que la fundamenta es general, puesto que consiste en regular todo lo atinente al régimen jurídico de una Región Metropolitana, lo cual involucra aspectos de diversa índole, como el ambiental." Igual situación ocurre, frente a la conexidad sistemática, pues la Ley 2199 de 2022 regula integralmente todos los asuntos de interés para la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, conforme a lo previsto en su artículo 9.

37. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), frente al primer cargo (extralimitación de la ley orgánica), indicó que la jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que el legislador puede incluir en una misma ley asuntos de naturaleza orgánica y temas de ley ordinaria, siempre que exista una conexidad temática razonable. Para ese efecto, citó las Sentencias C-600 de 1995, C-540 de 2001 y 1042 de 2007.

38. Al respecto, Asocapitales señaló puntualmente que la norma: (i) respeta el principio de unidad de materia, en tanto que la Ley 2199 de 2022 regula, en su artículo 9, temas de índole ambiental, y, en su artículo 10, prevé las competencias en ese ámbito; (ii) la expedición de la norma no vulneró ningún proceso legislativo; (iii) no existe una separación

sustancial del tema contenido en la ley; y (iv) se respetaron las materias de ley orgánica, en los términos del artículo 151 de la Carta.

39. En relación con el cargo sobre violación del principio de unidad de materia, explicó que este no estaba llamado a prosperar, en la medida en que se cumplen las exigencias previstas para ese propósito en las Sentencias C-1025 de 2001 y C-261 de 2015. Para ello, analizó el artículo demandado frente a cada uno de los tipos de conexidad estudiados por la jurisprudencia constitucional. En el siguiente cuadro, se muestra lo anteriormente señalado, así:

Tipo de conexidad

Cita jurisprudencial

Explicación interviniente

Causal

“La conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.” Sentencia C-400 de 2010.

Indicó que es acertado que el legislador haya regulado un tema relativo a la composición del consejo directivo de la CAR Cundinamarca, puesto que esta es la autoridad máxima en materia ambiental dentro de la Región Metropolitana. Lo anterior, además, en sintonía con la exposición de motivos al momento de su creación.

Temática

“La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Como se hizo ver ad supra, la Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos,

siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable.” Sentencia C-400 de 2010.

El artículo demandado busca la materialización de las competencias previstas en la Ley 2199 de 2022 y las dispuestas en el artículo 325 de la Constitución, de ahí que en sus artículos 9 y 10 se prevean las respectivas competencias, tanto de la región metropolitana como por áreas temáticas.

Teleológica

“[C]onsiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.” Sentencia C-400 de 2010.

La modificación del consejo directivo de la Región Metropolitana concuerda con los fines de la Ley 2199 de 2022, puesto que, además, se define el modo como esta será representada para interactuar con la CAR Cundinamarca.

Sistemática

“[P]uede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.” Sentencia C-400 de 2010.

El artículo demandado tiene una relación notoria con el resto de las disposiciones de la ley, en la medida en que desarrolla la interacción de la Región Metropolitana con la CAR Cundinamarca, aspecto que permite una influencia en temas transversales y de competencia plena de la entidad asociativa como la toma de decisiones en materia ambiental.

40. La Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars) contextualiza la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y el régimen de autonomía aplicable. Para ello, se apoya en la Sentencia C-035 de 2016. Adicionalmente, expone que en Colombia “existen 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, de las cuales 26 son Corporaciones Autónomas Regionales, de

conformidad con lo señalado por el artículo 33 de la 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 país5, reguladas por los artículos 34, 35, 37, 38, 39, 40 y 41 de la referida Ley 99 de 1993."

41. Frente al caso concreto, expone que el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 "rompe con ese equilibro recogido en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 original, en lo que refiere a las 26 Corporaciones Autónomas Regionales, grupo del cual hace parte la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que además en su oportunidad (1992-1993) fue resultado de una larga y específica discusión en el Congreso de la República." Adicionalmente, aduce que se "vulnera el principio de unidad de materia. Si bien su contenido se encuentra desde el texto radicado del proyecto de ley, no se halla en las diferentes exposiciones de motivo durante el trámite legislativo, una argumentación suficiente que satisfaga los criterios de conexidad temática, teleológica y sistemática que sustenten la inclusión de este artículo en una ley orgánica cuyo objeto es "adoptar el régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, definir y reglamentar su funcionamiento, en el marco de la autonomía reconocida a sus integrantes por la Constitución Política."

42. En lo que toca al cargo sobre extralimitación de la ley orgánica, "de acuerdo con el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, por medio de las cuales deberá regular el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible dentro de un régimen de autonomía, sin señalar que dicha facultad será ejercida a través de la expedición de leyes orgánicas, cuyas materias están reguladas en el artículo 151 Constitucional, norma que no preceptúa lo relativo al funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible como es el caso de la Ley 2199 de 2022 contentiva del artículo 54 demandado."

43. La Gobernación de Cundinamarca, luego de realizar una contextualización sobre las generalidades de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, se pronunció sobre los cargos de la demanda. En torno al primero de estos (extralimitación de ley orgánica), sostuvo que la afirmación realizada en la demanda desconoce que la Carta Política "no prohíbe que una ley orgánica contenga materias propias de ley orgánica y temas de ley ordinaria siempre

y cuando entre ellos se guarde una conexidad temática razonable.”

44. Bajo ese aspecto, la entidad estudió lo referente a la reserva de ley orgánica, para lo cual se apoyó en las Sentencias C-600A de 1995, C-515 de 2004, C-1042 de 2007, C-421 de 2012, y C-052 de 2015. En consecuencia, indicó que “es evidente que se acredita la conexidad temática del artículo 54 y la Ley Orgánica 2199 de 2022 puesto que el objeto de la (sic.) esta última, de acuerdo con su artículo 1, es adoptar el régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, definir y reglamentar su funcionamiento en el marco de la autonomía reconocida a sus integrantes por la Constitución Política. Lo que incluye, en virtud del Acto Legislativo 02 de 2020, la posibilidad de que el legislador modifique la conformación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.”

45. Más adelante, la Gobernación argumentó que, una lectura conjunta de los artículos 9 y 10 de la Ley 2199 de 2022 permite comprender que el Congreso de la República reconoció la necesidad de articular las figuras existentes en materia ambiental, con las recién creadas, en pro de la efectividad de las decisiones que, para ese propósito adopte la Región Metropolitana.

46. Por último, afirmó que, aunque “es cierto que el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 versa sobre una materia objeto de legislación ordinaria, esto no conlleva a que se desconozca el principio de reserva de ley orgánica. En especial, porque la Corte Constitucional ha reconocido que es posible [que] una ley orgánica verse sobre materias ordinarias siempre que guarden conexidad temática, lo que se acredita en el caso bajo estudio.”

47. En lo que se refiere al cargo sobre el principio de unidad de materia, argumentó que existe conexidad temática, porque el objeto de la norma censurada es materializar uno de los mandatos del artículo 325 de la Constitución, como lo es la articulación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante la configuración de su consejo directivo.

48. Adujo que, contrario a lo indicado por el actor, la creación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca es de origen constitucional y no legal. Por consiguiente, “el hecho de que la norma constitucional específicamente haya mencionado a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca da lugar a entender que habilitó al [l]egislador, entre otros temas,

a pronunciarse al respecto en la norma que defina la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. Por lo que el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, contrario a lo que afirma el demandante, guarda conexidad causal con el cuerpo normativo que le comprende ya que versa sobre uno de los temas de la norma le origina."

49. A su juicio, también se acredita el requisito de conexidad teleológica, dado que, de conformidad con el artículo segundo de la Ley Orgánica 2199 de 2022, su finalidad "es garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas, planes y 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."

50. Por último, consideró que también se cumple con la conexidad temática, por cuanto se puede comprender, desde la propia titulación de la norma, esta "versa sobre la manera en la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca va a poder interactuar y ser oída en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Además, pretende garantizar el ejercicio de las competencias en materia ambiental de la nueva entidad."

51. La Federación Colombiana de Municipios, en lo referente al cargo sobre la extralimitación de ley orgánica, manifestó que la norma enjuiciada no vulneró los artículos 150.4 y 151 de la Constitución Política, por cuanto fue tramitada "mediante el procedimiento de leyes orgánicas, el cual exige el cumplimiento de cuatro condiciones Jurisprudenciales, verificables en este caso concreto de la siguiente manera: a) finalidad en la ley al expedir un estatuto especial para los distritos que sujeta el posterior ejercicio de la actividad legislativa ordinaria en esta materia; b) contenidos propios de ley orgánica, al fijarse en los artículos acusados las bases y condiciones para la existencia y modificación de los distritos, y asignarse competencia normativa en asuntos relacionados con una entidad territorial; c) aprobación por la mayoría absoluta exigida por la Constitución Política para la aprobación de leyes de naturaleza orgánica y; d) un propósito claro, expreso e inequívoco reflejado en la exposición de motivos del proyecto de ley, así como en tres de los debates legislativos, adelantados en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en la Comisión Primera del Senado de la República, para aprobar una ley de naturaleza orgánica."

52. Respecto a la trasgresión del principio de unidad de materia, expresó que no se logra estructurar un cargo de inconstitucionalidad, en la medida en que, de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional, deberán tramitarse por medio de una ley ordinaria: "(i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (i) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa [.] , (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos."

53. Adicionalmente, argumentó que la norma que se pretende expulsar del ordenamiento constitucional fue el resultado de lo pretendido por el Acto Legislativo 02 de 2020, cuyo control por parte de esta Corporación se realizó en la Sentencia C-348 de 2021, que lo declaró exequible.

54. La Federación Nacional de Departamentos, sobre el cargo de la eventual extralimitación de la ley orgánica, manifestó que resultaba importante revisar lo establecido por la Corte en ese sentido, para lo cual, citó un texto que en su criterio corresponde a una providencia de esta Corporación, sin embargo, no se identificó a que sentencia pertenecía dicho extracto. Agregó que, sobre esa base, "no se observa como el artículo demandado viole las competencias de una ley ordinaria, sienta esta jerárquicamente inferior a la ley orgánica, así, en aplicación al principio universal del derecho de quien puede lo más, puede lo menos la validez constitucional de la disposición acusada por su sola superioridad jerárquica se impone como criterio constitucionalmente válido."

55. Luego, en torno a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, citó textualmente, entre otras, la Sentencia C-894 de 2003, con el propósito de "inferir razonablemente que, al tratarse de entidades con funciones de administración de recursos naturales y de planeamiento ambiental, resultan perfectamente coincidente con aquellas funciones que despliegan en el marco de sus atribuciones los entes territoriales, sin embargo, fuerza aclarar que el al tratarse de un nivel intermedio coincide con la naturaleza misma de la Región creada a través de la norma acusada."

56. En lo relativo al cargo sobre la vulneración del principio de unidad de materia, adujo la

institución interviniente, que la disposición demandada no prevé ningún vicio que deba ser enmendado, puesto que “tanto el contenido temático, causal, teleológico y sistemátic[o] de la norma acusada se estima que supera el test de validez constitucional al guardar con el propósito y titulación de la norma una adecuada relación.”

57. La Universidad Santo Tomás consideró que la norma demandada no vulnera la Carta Política, en tanto que “la libertad de configuración legislativa es aquella prerrogativa que se encuentra en cabeza del Congreso, habiendo sido endilgada esta por la Constitución Política de 1991, específicamente, en su artículo 150,” por lo tanto, “dicha libertad de configuración normativa, faculta al poder legislativo para expedir las leyes que crea necesarias, en especial aquellas que desarrollen los contenidos normativos, dogmáticos y axiológicos que se encuentran inmersos en la Constitución Política, es por ello que puede de forma libre determinar quienes conforman el Consejo Directivo de una Corporación Autónoma Regional, sin que ello implique vulneración alguna de las normas constitucionales.”

58. Síntesis de los conceptos técnicos. Las solicitudes hechas por quienes rindieron su concepto técnico se sintetizan en el siguiente cuadro:

Entidad

Concepto

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

Inexequibilidad

–

Alcaldía Mayor de Bogotá

Exequibilidad

–

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)

Exequibilidad

–

Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars)

Inexequibilidad

–

Gobernación de Cundinamarca

Exequibilidad

–

Federación Colombiana de Municipios

Exequibilidad

–

Federación Nacional de Departamentos

Exequibilidad

–

Universidad Santo Tomás

Exequibilidad

–

F. Concepto de la Procuradora General de la Nación

59. La Procuradora General de la Nación, en concepto número 7167 del 6 de febrero de 2023, le solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia que se profiera en relación con el proceso D-14.877, en cual el Ministerio Público defendió la exequibilidad de la norma demandada. Esto, por cuanto, en su criterio, los argumentos de dicho proceso guardan

identidad con los fundamentos expuestos en esta oportunidad.

60. Así las cosas, explicó aspectos relacionados con la naturaleza y el alcance de las leyes orgánicas, según las Sentencias C-1187 de 2000, C-540 de 2001, C-460 de 2004, C-1042 de 2007, C-052 de 2015, y C-053 de 2109. Ello, para concluir que, “es válido desde una perspectiva superior que una ley orgánica se incluyan artículos de naturaleza ordinaria para asegurar la coherencia y sistematicidad del cuerpo dispositivo correspondiente. Empero, se ha exigido que en dicho caso exista una conexidad razonable entre el precepto ordinario y el estatuto normativo orgánico, es decir, que se atiendan las exigencias de unidad de materia.”

61. Bajo ese aspecto, explicó que “el principio de unidad de materia no debe aplicarse de forma inflexible al punto de superar su finalidad y, por consiguiente, anular el mandato democrático, por lo que sólo debe declararse la inexequibilidad de aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales no sea posible establecer una relación con su materia dominante de manera objetiva y razonable.”

62. De esta manera, al igual que en el proceso D-14.877, la Procuradora General de la Nación concluyó que la disposición demandada respeta las exigencias que explican la existencia del principio de unidad de materia, “dado que no se trató de una disposición aislada y oculta para los congresistas durante el trámite legislativo, pues el precepto: (i) fue incluido en primer debate, y (ii) se cuestionó su conveniencia en las audiencias públicas debido a la supuesta ausencia de relación entre la reorganización del Consejo Directivo de la CAR y el objeto del cuerpo normativo, pero dicho reproche fue descartado por los miembros de las cámara, bajo el argumento de que ‘Bogotá y Cundinamarca comparten ecosistemas claves para el sostenimiento de la biodiversidad y de los recursos naturales de la región’.”

63. Finalmente, la señora Procuradora General de la Nación señaló que, aunque es cierto que la conformación de los integrantes del consejo directivo de una Corporación Autónoma Regional es un asunto de ley ordinaria, lo cierto es que la norma demandada cumple con las exigencias para no violar la reserva de ley orgánica. Ello, “porque, según se explicó líneas atrás, se trata de un precepto que respeta las exigencias del principio de unidad de materia, en tanto existe una conexidad razonable entre este y el cuerpo dispositivo en el que se inserta.”

. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

64. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. Cuestiones previas

a) Viabilidad del juicio de constitucionalidad

66. Ahora bien, es preciso destacar que estando en curso esta actuación procesal, esta Corporación, recientemente, mediante la Sentencia C-152 de 2023, estudió y resolvió otra demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 54 la Ley 2199 de 2022. En dicha Sentencia, la Corte estudió tres cargos, a saber: (i) trasgresión del principio de unidad de materia, (ii) vulneración del mandato de progresividad, y (iii) desconocimiento de la cláusula de igualdad.

67. Sobre esa base, en relación con el cargo relativo a la unidad de materia, como acaba de advertirse, es posible que se configure el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en tanto que este fue formulado tanto en este proceso como en el proceso en el cual se estudió de fondo el cargo que culminó con la Sentencia C-152 de 2023, mediante la que se declaró exequible la norma demandada en lo relativo a dicho cargo. Por lo tanto, corresponde analizar si dicho fenómeno se ha configurado o no, como se hace enseguida.

b) Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del cargo relativo a la unidad de materia

68. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterada y pacífica frente a la estructura tanto dogmática como metodológica de la cosa juzgada constitucional. En esa medida, la Corte ha indicado que esta se configura en los eventos en que se identifiquen los siguientes tres elementos: (i) identidad de objeto, esto es, “que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior”; ii) identidad de causa petendi, es decir, “que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior” y, por último, iii) identidad del parámetro de control de

constitucionalidad, a saber, “que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración.” Estos elementos son, “en conjunto, condiciones necesarias y suficientes para declarar la cosa juzgada”.

69. Adicionalmente, debe destacarse que, entre otras, en la Sentencia C-337 de 2021, esta Corporación sistematizó las diversas formas en que, según la jurisprudencia constitucional, puede configurarse la cosa juzgada en el ámbito del control constitucional, y las clasificó según: (i) el objeto de control, identificando la cosa juzgada formal y material, (ii) el cargo de inconstitucionalidad, identificando la cosa juzgada absoluta y relativa (explícita e implícita), y (iii) cosa juzgada aparente, tal y como se explica en la siguiente tabla:

Por el objeto de control

Cosa juzgada formal: Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración.

Cosa juzgada material: Cuando la sentencia previa examinó una norma equivalente a la demandada contenida en un texto normativo distinto. De forma que, aunque se trate de disposiciones diferentes, producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla.

Por el cargo de inconstitucionalidad

Cosa juzgada absoluta: Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con la totalidad del bloque de constitucionalidad. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.

Cosa juzgada relativa: Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles.

La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.

Será cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutiva de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos

analizados.

Será cosa juzgada relativa implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutiva, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

Cosa juzgada aparente

Ocurre cuando la Corte, “a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutiva de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia.”

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: (i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna; (ii) cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo solo se estudió una de las normas contenidas en aquella. En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión.

70. De ese modo, sobre la misma base metodológica, a continuación, se realizará un análisis de la Sentencia C-152 de 2023, se insiste, respecto al cargo sobre la vulneración del principio de unidad de materia. En él, se realizará el estudio de los cargos propuestos tanto en dicha sentencia como en la que ahora resuelve la Sala Plena. Luego, se trascribirá el problema jurídico, una síntesis de la decisión y la parte resolutiva de la Sentencia C-152 de 2023.

Sentencia C-152 de 2023

Expediente D-14.795

Cargo

Cargo

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".

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.

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.

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.

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).

Para el demandante la norma acusada también quebranta el principio de unidad de materia. Sostiene que la modificación introducida al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, que corresponde a una norma ambiental, no guarda conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática con el asunto general sobre el que versa la Ley 2199 de 2022, esto es, la adopción y definición del régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución Política.

Problema jurídico Sentencia C-152 de 2023

"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".

Síntesis del análisis del cargo

"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.

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 resolutiva de esta providencia."

Resolutivo

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".

71. De esa manera, como fue explicado en precedencia, en el presente proceso el demandante refiere que la norma acusada quebranta el principio de unidad de materia, en la medida que la modificación introducida al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, que corresponde a una norma de naturaleza ambiental, no guarda conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática con el asunto general sobre el que versa la Ley 2199 de 2022, esto es, la adopción y definición del régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución Política.

72. Adicionalmente, el actor, como fundamento de su exposición indicó que: (i) lo relativo a la composición de la junta directiva de las corporaciones autónomas regionales es un tema ajeno al artículo 325 de la Constitución; (ii) el articulado de la Ley 2199 de 2022 se relaciona con los motivos que dieron lugar a su expedición, salvo el artículo 54 demandado, en tanto que trata sobre una materia muy distinta a la generalidad de la norma; (iii) no existe relación de la modificación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de

Cundinamarca con la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca; y (iv) que el título de la Ley 2199 de 2022 no guarda consonancia con la materia regulada en la disposición acusada.

73. De ese modo, es notorio que los argumentos expuestos en el proceso D-14.795 y en el D-14.877, en torno al cargo sobre la vulneración al principio de unidad de materia, comparten identidad de objeto, identidad de causa e identidad de parámetro de control. En esto último, es necesario precisar que, en la demanda, a diferencia de la estudiada por la Corte en el expediente D-14.877, el actor invocó, además, la trasgresión del artículo 169 de la Carta Política, sin embargo, no lo hizo como un cargo autónomo, sino con el propósito de reforzar lo relativo a la vulneración al principio de unidad de materia. En consecuencia, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal y relativa, en los términos anteriormente explicados.

74. En consecuencia, la Corte dispondrá en la parte de resolutiva de este fallo, estarse a lo resuelto, respecto al cargo sobre unidad de materia, en la Sentencia C-152 de 2023. Adicionalmente, se advierte que, por sustracción de materia, no fue necesario realizar un análisis de aptitud sustantiva de la demanda frente dicho cargo, dado que este fue estudiado de fondo por esta Corporación en la mencionada sentencia, por considerar que tenía aptitud sustancial y, como quedó en evidencia, la carga argumentativa en este caso es similar a la emprendida por la parte demandante en la decisión previa."

C. Planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

75. Corresponde a la Corte determinar, si el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, "[p]or 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", es incompatible con lo previsto en el artículo 151 de la Carta Política, en la medida en que el texto que allí se incorporó corresponde a un asunto que debe ser regulado a través de una ley ordinaria y no, como se hizo, en una de naturaleza orgánica.

76. Para determinar si, en efecto existe alguna incompatibilidad entre la disposición enjuiciada y la Constitución Política, en los términos descritos en el cargo de la demanda, la Sala Plena dará cuenta de: (i) la naturaleza de las leyes orgánicas; (ii) las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y la reserva de ley orgánica; (iii) la naturaleza de la norma

demandada y, por último, con estos elementos de juicio (iv) resolverá el cargo formulado en la demanda.

D. La naturaleza constitucional de las leyes orgánicas. Reiteración de jurisprudencia

77. En la ponencia sobre función legislativa presentada a consideración de la Asamblea Constituyente, se indicó que las leyes orgánicas son "como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución." Adicionalmente, se señaló que son de "naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria."

78. Inicialmente, en la Sentencia C- 337 de 1993, la Corte sostuvo que "las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan." De esa manera, las leyes orgánicas "se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan." Se trata, por consiguiente, de una ley que regula el trámite para la expedición de otras leyes.

79. A partir de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las leyes orgánicas han sido comprendidas a partir de la exclusiva función que cumplen dentro de la organización normativa del Estado, puesto que se conciben como normas que autolimitan el ejercicio de la función legislativa y "se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación; y, iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas

y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo; y, c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales." Otras normas constitucionales también se refieren a esta clase de leyes orgánicas, como los artículos 288, 307, 319, 325, 329, 342, 352, 356, 357, 360 y 361.

80. Esta Corporación ha identificado los rasgos generales y la naturaleza de este tipo de leyes, señalando que "están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario". Tienen un carácter instrumental, pues a través de ellas se regula el trámite y aprobación de otras leyes, en la medida en que "se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151)."

81. En torno a sus particularidades, esta Corporación las ha sistematizado en cinco aspectos generales: "(i) el carácter instrumental que cumple la ley orgánica en tanto que regula la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las diversas funciones que está llamada cumplir en el ordenamiento jurídico; (iii) las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes; (iv) el procedimiento legislativo requerido para su aprobación; y, (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad."

82. Finalmente, en relación con su contenido constitucional, las leyes orgánicas pueden identificarse a partir de dos criterios:

Criterio

Fundamento

Material

Las leyes orgánicas regulan unas precisas materias cuyos aspectos medulares están consagrados en el texto Superior.

Formal

En virtud del cual se establece un procedimiento legislativo más riguroso para la votación de este tipo de leyes, por cuanto requieren necesariamente la mayoría absoluta de los votos de los Congresistas para impartir su aprobación.

E. Las leyes de ordenamiento territorial y la reserva de ley orgánica. Reiteración de jurisprudencia

83. Ahora bien, frente a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial, uno de los procedentes relevantes es la Sentencia C-600A de 1995, en la cual se sintetizaron las materias que afectan la legislación orgánica de ordenamiento territorial. A su turno, se indicó que estas se encuentran directamente relacionadas con la estructura y la organización territorial, "es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales."

84. En ese sentido, en la misma providencia, la Corte señaló que las leyes orgánicas regulan, entre otras, las condiciones y requisitos de existencia y la atribución de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales, por lo tanto, "[e]sta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C. P. arts. 1o., 150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C.P. arts. 151 y 288)."

85. Lo anteriormente expuesto fue posteriormente desarrollado por la Corte en la Sentencia C-795 de 2000, en donde aclaró que todo lo relativo con la organización territorial debe ser regulado por medio de una ley orgánica, salvo que haya sido establecido, otro aspecto, expresamente por el constituyente, puesto que, "los aspectos medulares de la organización

territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio – no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial."

86. En síntesis, concluyó la Corte argumentando que, "[a]unque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que "[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.""

87. Ahora bien, frente a ciertas materias que expresamente deben ser reguladas mediante ley orgánica, se tiene que, conforme a la Constitución, dichas materias son entre otras, las siguientes: "la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297); conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329)."

88. Sobre tal base, esta Corporación ha sido consistente en determinar que la interpretación en torno a la competencia material del legislador orgánico deberá privilegiar una

interpretación sistemática y finalista de la Constitución, “ante otra puramente exegética y literal, toda vez que existen disposiciones constitucionales que aunque no remiten expresamente a la ley orgánica, hacen parte de la legislación orgánica territorial.” De ese modo, “el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales “sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio” deberá efectuarse de conformidad con “los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine”. Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de ‘definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.’ Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión ‘ley orgánica’.”

89. Para la Corte, el análisis anteriormente citado, permite advertir que “el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial, por cuanto si bien es indudable que todo aquello que la Constitución señala expresamente como orgánico territorial -los artículos reseñados en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia- debe estar incluido en esa legislación, también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión “ley orgánica de ordenamiento territorial”. Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano.”

90. Por otra parte, en la Sentencia C-432 de 2000, en lo relativo a la relación entre las leyes orgánicas y el resto de las leyes proferidas por el Congreso de la República, se indicó, como desarrollo del principio competencial, que, “si la norma ordinaria expedida por el Legislativo desconoce los parámetros y procedimientos correspondientes de ley orgánica, tal omisión puede acarrear su inconstitucionalidad.” Por lo anterior, en criterio de esta Corporación, la importancia “para la democracia constitucional en determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o

derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel. Las consecuencias negativas de la incompetencia del legislador conllevan a que si una norma ordinaria regula los contenidos de la superior, podría válidamente ser expulsada del ordenamiento jurídico."

91. A partir de lo expuesto, para esta Corporación, "[l]a inclusión de la ley orgánica con una categoría especial, da lugar a que se planteen conflictos constitucionales por colisiones entre tipos de leyes, principalmente con respecto a las leyes ordinarias. Esto, requiere de un riguroso examen constitucional para encontrar las verdaderas competencias y los límites de cada tipo de ley, ya que la legislación orgánica podría entrar a petrificar materias de carácter ordinario o, por el contrario, la ley ordinaria podría invadir contenidos propios de ley orgánica."

92. En definitiva, siguiendo la jurisprudencia constitucional, es plausible concluir que, "cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador. Contrario sensu, cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrean, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples."

F. La naturaleza de la norma demandada

93. El ejercicio de la función legislativa, por supuesto, se desarrolla por medio de diferentes tipos de leyes, las cuales, en atención a la jurisprudencia constitucional, se pueden sintetizar en dos amplias categorías: (i) las leyes especiales (estatutarias, orgánicas, cuadro o marco, de facultades extraordinarias, de autorizaciones, las que confieren mandatos de intervención en la economía, las aprobatorias de tratados internacionales, la aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones Públicas, la aprobatoria del presupuesto anual y las preconstitucionales) y (ii)

las leyes ordinarias o comunes (códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes de honores y leyes ordinarias o comunes propiamente dichas, entre otras). En consecuencia, las distinciones entre esas dos categorías tiene que ver con aspectos materiales y de procedimiento fijados en la propia Carta Política. Por razón de su importancia y trascendencia, "el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador'. Acorde con ello, para la aprobación de las leyes especiales, el mismo Constituyente dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general de aprobación de las leyes ordinarias o comunes."

94. Bajo este escenario, para mayor claridad, a continuación se sintetiza lo anteriormente expuesto, teniendo como referente lo analizado por la Sala Plena en la Sentencia C-439 de 2016:

Tipo de ley

Grupo al que pertenece

Explicación constitucional

Estatutaria

Especial

A estas se refieren los artículos 152 y 153 Superior, por cuya vía se regulan las siguientes materias: (i) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) administración de justicia; (iii) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) estados de excepción; y (vi) igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. Dichas leyes, al tiempo que requieren para su aprobación un trámite más exigente que el de las leyes ordinarias, en el sentido que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y ser expedidas en una sola legislatura, son objeto del control previo y

automático de constitucionalidad.

Orgánica

Especial

Consagradas en el artículo 151 de la Carta, las cuales, además de estar sometidas a un trámite de expedición especial, en el sentido que requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las leyes que siguen el trámite ordinario, derivado de la posibilidad de condicionar la expedición de esa última categoría de normas al cumplimiento de ciertos fines y principios definidos en su propio texto, "a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario." Por mandato de la norma constitucional citada, por vía de ley orgánica se regulan: (i) los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan nacional de desarrollo; y (iii) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Ordinarias

Comunes

La Constitución Política, al tiempo que define los diferentes tipos de leyes, también consagra una jerarquía entre las dos grandes categorías normativas, la cual se revela en favor de las leyes especiales (estatutarias y orgánicas) sobre las demás leyes sometidas al trámite ordinario de aprobación (códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes de honores y leyes ordinarias o comunes propiamente dichas, entre otras). Al respecto, es importante destacar que la relación existente entre las leyes especiales y las leyes ordinarias, permite inferir que las primeras, dada su particular caracterización constitucional, actúan en realidad como parámetro general de las segundas, lo que a su vez justifica la supremacía de las leyes especiales frente a las leyes ordinarias.

96. Por la importancia, pertinencia y relación de su contexto para el presente asunto, se citarán in extenso los apartes pertinentes de la providencia citada:

"En la ponencia primer debate sobre "Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios y

Distritos Metropolitanos", presentada ante la Asamblea Nacional Constituyente, se dijo: "La formulación constitucional de la función administrativa de las áreas metropolitanas que proponemos, parte del fortalecimiento de la autonomía y el equilibrio municipal. En tal sentido, será conveniente avanzar en su desarrollo y la precisión de su objeto en la legislación reglamentaria de esta Constitución, definiendo la participación y control ciudadano de la Administración Pública en función de la eficiencia, la concertación, la responsabilidad compartida y la equidad en la planificación del desarrollo y la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de presupuestos". Tal fue el fundamento para que, a juicio de los Delegatarios, se estableciera con precisión el objeto de la legislación que reglamentaría la Constitución sobre el tema, quedando definido así el artículo 319, en el cual se indicó claramente las materias que serían objeto de reserva de ley orgánica: (i) adopción de regímenes administrativo y fiscal especial; (ii) garantía de la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración; y (iii) señalamiento de la forma de convocatoria y desarrollo de las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios, no habiéndose señalado que los aspectos relativos a la función pública y a la definición de los empleos de las áreas metropolitanas estarían sujetos a dicha reserva.

4.4.4. Conforme a lo expuesto anteriormente, no encuentra la Corte que la denominación "Gerente", dada a la cabeza de la administración de las áreas metropolitanas, sea parte esencial de la reglamentación de las mismas y deba estar sujeta a reserva de ley orgánica. En efecto, si bien la Ley 128/94 señaló que "La Dirección y Administración de Área Metropolitana estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos fueron indispensables para el cumplimiento de sus funciones", en el artículo 18 estableció que "El Gerente es empleado público del Área, será su representante legal y su elección corresponderá a la Junta Metropolitana de terna que le presente el Alcalde Metropolitano dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante.//Si la Junta no designa el Gerente dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, lo hará el Alcalde Metropolitano.//El Gerente es de libre remoción del Alcalde Metropolitano, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años.", es decir, la regulación administrativa y funcional propia del citado empleo metropolitano. En suma, el cambio introducido por la disposición acusada a la denominación de "Gerente" por la de "Director de Área Metropolitana", no modificó la

esencia misma de la norma sobre los órganos de Dirección y Administración de las Áreas Metropolitanas, ni el régimen administrativo de éstos, y mucho menos la garantía de la adecuada participación de las autoridades municipales, materia propia de la reserva de ley orgánica. Se limitó el Decreto Ley a variar la denominación del empleo, aspecto de la competencia del legislador ordinario, como lo veremos a continuación, que por lo tanto no constituye reserva de ley orgánica."

97. De lo expuesto, es posible concluir que, aquellas materias que no han sido reservadas expresamente por el Constituyente a un determinado tipo de norma, específicamente a una de naturaleza especial, prima facie deberá interpretarse que se trata de una de carácter ordinario. En consecuencia, y frente a la estructura funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales, debe acotarse que no se trata de un aspecto que deba ser regulado expresamente por una ley orgánica, puesto que, se insiste, no hace parte, en sentido estricto, de los temas reservados a esta.

98. Al respecto, nótese como, en la Sentencia C-421 de 2012, esta Corporación señaló, puntualmente, que "frente al argumento expuesto por el demandante referente a que la denominación del empleo de Gerente, contenido en la Ley Orgánica 128 de 2004, solo podía ser modificado por una norma con igual rango, recuerda la Corte que dado la legislación orgánica puede coincidir, en un mismo cuerpo normativo, con disposiciones materia de ley ordinaria. En efecto, como ya se dijo (II, 4.2.3.), '(...) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158.)'. Y, tal como quedó demostrado, la modificación introducida por la disposición acusada no hace parte de la reserva de ley orgánica prescrita por el artículo 319 constitucional."

G. Solución al cargo formulado en la demanda: la norma demandada no es incompatible con la Constitución, en tanto no constituye una extralimitación de la ley orgánica

99. En el presente caso, la Ley Orgánica 2199 de 2022 se funda en el mandato expreso del parágrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2020. Por medio de este acto legislativo, de una parte, se crea la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca y, en lo relativo al referido parágrafo transitorio, se dispone que una ley orgánica definirá lo relativo al funcionamiento de dicha región, atendiendo a las

siguientes reglas y asuntos:

“1. Para su trámite, el Congreso de la República promoverá la participación ciudadana y de los entes territoriales interesados.

2. El procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la Región Metropolitana.

3. El grado de autonomía de la región Metropolitana.

4. El Consejo Regional será su máximo órgano de gobierno y estará conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca.

5. Habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso. No se contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional ni habrá lugar al derecho al veto. Ninguna decisión sobre los temas que defina la región Metropolitana podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. Para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la región Metropolitana, se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

6. Se establecerán los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, los mecanismos de financiación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana y la transferencia de competencias a la nación.

7. La región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción.

8. En todo caso el control político de las decisiones de la región Metropolitana lo ejercerán el Concejo Distrital, los Concejos Municipales y la Asamblea Departamental.”

100. En vista de la anterior circunstancia, es necesario advertir que, en materia de leyes orgánicas, el artículo 325 de la Constitución, conforme a la reforma hecha en el Acto Legislativo 1 de 2020, amplía lo previsto en el artículo 151 ibidem. De una parte, dispone, de manera expresa, que una ley orgánica “definirá el funcionamiento de la Región

Metropolitana”, tarea que se suma a las ya previstas en el artículo 151 de la Carta. Y de otra, prevé, también de manera expresa, una serie de “reglas y asuntos” a los cuales deberá atender dicha ley orgánica, valga decir, le fija una serie de contenidos mínimos y, al mismo tiempo, de límites.

101. En lo que importa para el presente caso, el parágrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución, alude de manera expresa a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para señalar, en su numeral 7, que la Región Metropolitana no modifica ni el régimen de financiación de dicha corporación ni los municipios que componen su jurisdicción. Frente a estos límites, la Sala destaca que la norma demandada no se ocupa de estas materias, sino que se centra en regular la forma en que estará conformado el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

102. Esta última materia, como bien lo destaca la demanda, no hace parte de los asuntos previstos en el artículo 151 de la Constitución y, además, no hace parte de los contenidos señalados expresamente en el artículo 325 ibidem, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2020. En este sentido, puede concluirse, como lo hace el actor y la Procuradora General de la Nación, que la norma demandada no tiene una naturaleza orgánica, sino que, más bien, se trata de una ley ordinaria.

103. La anterior conclusión se confirma al estudiar su sentido y alcance, que es el de modificar, por medio de la adición de un parágrafo, el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, que es una ley ordinaria.

104. En este contexto, la Sala debe analizar si la norma demandada, que forma parte de una ley orgánica, al modificar el contenido de una ley ordinaria, resulta ser incompatible con la Constitución. De entrada, con fundamento en su jurisprudencia pacífica y reiterada, esta Corte encuentra que la norma demandada es compatible con la Constitución.

105. En primer lugar, la Sala destaca que, en general, la Constitución no prohíbe que el legislador pueda regular mediante leyes orgánicas contenidos propios de leyes ordinarias. Y que, en el caso específico de la Ley Orgánica 2199 de 2022, si bien la Constitución establece algunas precisiones, como la señalada en el numeral 7 del parágrafo transitorio 2 del artículo 325, en este caso la regulación recae sobre una materia diferente a las allí indicadas.

106. En segundo lugar, como un argumento adicional, es posible poner de contexto que, la Sentencia C-152 de 2023 decidió que existe unidad de materia entre la norma demandada y la Ley Orgánica 2199 de 2022. En ese sentido, dicha determinación puede fortalecer el argumento sobre la conexidad temática, claro está, sin que esto de lugar a considerar que un cargo de inconstitucionalidad formulado por la vulneración de reserva de ley orgánica dependa del análisis de si existe o no unidad de materia, en concordancia con lo explicado en la parte dogmática de esta sentencia. Dicho esto, no se trata, pues, de que la norma demandada se ocupe de una materia ajena a dicha ley, sino de un asunto que tiene conexidad con la materia dominante de la misma. Por tanto, más allá de cuál pueda ser su naturaleza, lo cierto es que la Sala ya ha determinado que la norma demandada tiene una conexidad temática razonable con la ley orgánica de la cual forma parte.

107. En tercer lugar, el que la ley orgánica (a la postre la Ley 2199 de 2022) pueda regular aspectos concernientes a la Corporación Autónoma de Cundinamarca es una posibilidad que no se descarta en el Acto Legislativo 1 de 2020. De hecho, la existencia de esa posibilidad es la que brinda razón suficiente a las precisiones que se hacen en el numeral 7 del parágrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución.

108. En cuarto lugar, así decantado el asunto, se tiene que si bien es razonable asumir que la norma demandada tiene la naturaleza propia de una ley ordinaria, al tener una conexidad temática razonable con la ley orgánica de la que forma parte, es necesario aplicar la regla jurisprudencial, contenida, entre otras, en la Sentencia C-494 de 2015, conforme a la cual, “cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador. Contrario sensu, cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrean, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples.” (Énfasis fuera del texto)

D. Síntesis de la decisión

110. En esta oportunidad, la Corte estudió una demanda interpuesta por un ciudadano en contra del artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, “[p]or 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”, tras considerar que dicha norma lesionaba el principio de unidad de materia y la reserva de ley orgánica, por cuanto lo referente a la composición del Consejo Directivo de la CAR no tenía relación alguna con la naturaleza propia de la ley en sentido general y, porque al ser un asunto de tipo ordinario, no podía ser regulado por medio de una ley orgánica.

111. Bajo ese parámetro, en el análisis de la viabilidad del juicio de constitucionalidad, la Sala Plena explicó que, frente al cargo por vulneración del principio de unidad de materia, este había sido estudiado recientemente por la Corte en la Sentencia C-152 de 2023, declarando su exequibilidad, por lo tanto, luego de analizar en detalle el cargo, tanto en ese proceso como en el que ahora resuelve esta Corporación, determinó que se trataba del mismo razonamiento bajo igual parámetro de control, concretamente, la supuesta trasgresión de los artículos 158 y 169 de la Constitución, por consiguiente se configuró el fenómeno de la cosa juzgada y decidió estarse a lo resuelte, frente a ese cargo, a lo expuesto en la Sentencia C-152 de 2023.

112. Posteriormente, teniendo en cuenta que solamente sobrevivía un cargo en la demanda, esto es, lo referente a la posible extralimitación de la ley orgánica, la Sala Plena estudió la aptitud de la demanda y concluyó que esta era procedente por cuanto el cargo cumplió con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertenencia y suficiencia, de cara a un pronunciamiento de fondo sobre el fondo de la temática planteada.

113. Así entonces, la Sala Plena indicó, como problema jurídico, que le correspondía determinar si el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, “[p]or 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” lesionaba el artículo 151 de la Carta Política, en la medida en que, según el demandante, el texto que allí se incorporó correspondía a un asunto que debía ser regulado a través de una ley ordinaria y no, como se hizo, en una de naturaleza orgánica.

114. De esa manera, para determinar si, en efecto existía alguna incompatibilidad entre la

disposición enjuiciada y la Constitución Política, en los términos descritos en el cargo de la demanda, la Sala Plena estudió: (i) la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de las leyes orgánicas; (ii) las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y la reserva de ley orgánica; (iii) la naturaleza de la norma demandada y, por último, (iv) resolvió el cargo formulado en la demanda.

115. En ese último ítem, la Sala Plena concluyó que, en concordancia y acatamiento del precedente constitucional sobre la materia, la disposición demandada es compatible con la Constitución.

116. En conclusión, la Sala Plena resolvió, primero, En relación con el cargo sobre vulneración al principio de unidad de materia, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-152 de 2023, que declaró exequible, por los cargos analizados, el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 y, segundo, Declarar exequible, por el cargo analizado, el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. – En relación con el cargo sobre vulneración al principio de unidad de materia, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-152 de 2023, que declaró EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022.

SEGUNDO. – Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, “[p]or 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

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Ausente con comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Expediente D-14.795

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar