

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEMANDA PRESENTADA CONTRA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY ORGÁNICA 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 BOG

JUAN CARLOS CALDERON ESPAÑA <JUANK0612@hotmail.com>

Lun 25/04/2022 16:20

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Honorables Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Bogotá D.C.

REF. ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEMANDA PRESENTADA CONTRA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY ORGÁNICA 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".

JUAN CARLOS CALDERÓN ESPAÑA identificado con la cédula de ciudadanía 79.788.161 de Bogotá, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., miembro del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR - Elegido por las Organizaciones Ambientales, con fundamento en el derecho político que me asiste, según lo regulado en los artículos 40 numeral 6, 95 numeral 5 y 241 numeral 4 de la Constitución Política, promuevo **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, para que previo cumplimiento de los requisitos y trámites procesales establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, se profiera SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD, por vicios de forma y de fondo en contra del **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"** y **mediante el cual adicionó un párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993**. Lo anterior conforme a lo siguiente se encuentra en el documento adjunto.

Con respeto me suscribo.

Atentamente,

JUAN CARLOS CALDERÓN ESPAÑA

Miembro del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR - Elegido por las Organizaciones Ambientales

Cédula de ciudadanía número 79.788.161 de Bogotá

Celular: 311 851 34 31

Carrera 45 # 24 d - 06, Bogotá, D.C.

Correo electrónico: juank0612@hotmail.com

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena
Bogotá D.C.

REF. ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEMANDA PRESENTADA CONTRA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY ORGÁNICA 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".

JUAN CARLOS CALDERÓN ESPAÑA identificado¹ como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., miembro del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR - Elegido por las Organizaciones Ambientales, con fundamento en el derecho político que me asiste, según lo regulado en los artículos 40 numeral 6, 95 numeral 5 y 241 numeral 4 de la Constitución Política, promuevo **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, para que previo cumplimiento de los requisitos y trámites procesales establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, se profiera SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD, por vicios de forma y de fondo en contra del **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"** y **mediante el cual adicionó un parágrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993**. Lo anterior conforme a lo siguiente:

I.- DE LA NORMA DEMANDADA².

La demanda se dirige contra el **artículo 54 de la Ley 2199 de 2022**. Por tal motivo se transcribe a continuación el texto normativo de la disposición demandada, subrayando los apartes que se consideran inconstitucionales. Lo anterior de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 51942 de 8 de febrero de 2022.

“LEY 2199 DE 2022

(8 de febrero)

Diario Oficial No. 51.942 de 8 de febrero de 2022

¹ De manera anexa a la demanda se podrá encontrar el documento de identificación personal del ciudadano demandante dentro de la presente acción constitucional. Lo anterior en razón a que por la coyuntura actual se hace imposible realizar la presentación personal de la demanda. Por consiguiente, en armonía con lo establecido en el artículo sexto del Decreto Legislativo 806 de 2020, se acompaña al escrito genitor copia simple de la cédula de ciudadanía del demandante a fin de acreditar la condición de ciudadano colombiano.

² ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (...) (Decreto No. 2067, 1991).

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

(...)

ARTÍCULO 54°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993:

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

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

(...)"

II.- NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

A continuación, se hace una transcripción literal de las normas constitucionales que se consideran infringidas, resaltándose los apartes normativos que se consideran quebrantados. De acuerdo a lo anterior, se consideran violados los artículos 151, 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia. Como se describen de manera siguiente:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

(...)

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

(...)

Artículo 151: El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

(...)

Artículo 158: Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

(...)

Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".

(...)"

III.- MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Para efectos metodológicos en el presente epígrafe se aborda la conceptualización de los motivos que dan lugar a la prosperidad de los cargos de inconstitucionalidad formulados contra el aparte normativo demandado. Para lo anterior se seguirá una línea argumentativa en donde se desarrollará y acreditará de manera paralela los presupuestos o requisitos que dan lugar a proferir sentencia de inexecuibilidad.

1. En el trámite de dicho proyecto se legisló sobre un tema que reglamenta de manera integral la Ley ordinaria 99 de 1993, como lo es, la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales en todo el país, sin embargo, mediante una Ley orgánica se está agregando un párrafo a una ley ordinaria.

La norma demandada, esto es, el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, en lo relativo a la expresión: “(...) El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR estará conformado de la siguiente manera, (...)”, presenta insuficiencias normativas que la hacen contraria a la Constitución Política de Colombia. Lo anterior en razón a que el legislador en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales³, en especial, la de máximo intérprete del Texto fundamental, al redactar la proposición normativa incluida en el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, dejó de incluir en el enunciado normativo demandado un ingrediente o una condición que, a partir de un análisis global de su contenido, permite concluir que la consagración de lo no regulado resultaba esencial a fin armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Constitución. Lo anterior “*significa que, por virtud de la actuación del legislador, se prescinde de una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de soporte textual genera un problema de constitucionalidad*”⁴.

Para lo anterior ha de tenerse en cuenta que de acuerdo al desarrollo jurisprudencia decantado por éste honorable Tribunal de justicia, el control de constitucionalidad de tiempo atrás, y en la actualidad, ha dejado de ser un control únicamente frente acciones del legislador, sino que éste también se extiende al control de las omisiones legislativas relativas. De esta forma en las omisiones legislativas, como acontece en el presente caso, la disposición normativa demandada se caracteriza por ser imperfecta o incompleta, por cuanto el presupuesto básico de esta modalidad de control consiste en que el legislador regula una materia, que para el presente caso es expedir el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, sin embargo, lo hace de una manera incompleta, “*al no tener en cuenta todos aquellos supuestos que, por ser análogos, deberían quedar incluidos en dicha regulación*”⁵.

De acuerdo a las consideraciones precedentes, la expresión “(...) El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR estará conformado de la siguiente manera, (...)” contenida en el inciso primero del artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, es inconstitucional, en cuanto que, a través de ella, el legislador dejó regular u omitió incluir un ingrediente de hecho o condición indispensable a fin de armonizar la norma con las cláusulas constitucionales. Lo anterior teniendo en cuenta que de manera especial, solo se modificó la conformación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, con el fin de incluir dos curules, una para el Director de la Región Metropolitana y otra para el Rector o su representante de una Universidad acreditada como de alta calidad de la región, sin modificar o incluir estas mismas curules en la conformación de las otras Corporaciones Autónomas Regionales que están compuestas por los demás municipios de Cundinamarca, como lo son la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, CORPORINOQUÍA⁶, que dentro de su jurisdicción comprende a los municipios de

³ El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia prescribe que corresponde al Congreso de la República lo siguiente: “7. (...) reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; (...)”. Lo anterior en concordancia con lo establecido en la Ley 5 de 1992. “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

⁴ Sentencia C-088-2019, 2.9

⁵ Idem.

⁶ Artículo 33; Ley 99 de 1993

Guayabetal, Quetame, Une, Paratebueno, Chipaque, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque, pertenecientes al Departamento de Cundinamarca; y la Corporación Autónoma Regional del Guavio, CORPOGUAVIO⁷, que tiene su jurisdicción en los municipios de Gachalá, Medina, Ubalá, Gama, Junín, Gachetá, Fómeque, Mámbita y Guasca, que igualmente hacen parte del Departamento de Cundinamarca.

Lo anterior deja a estos municipios que también pertenecen al Departamento de Cundinamarca, sin la posibilidad de que a través de las Corporaciones Autónomas Regionales a las que pertenecen, que quieran hacer parte de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, se tomen las decisiones en temas ambientales dentro de sus respectivas jurisdicciones de manera conjunta en cada uno de los Consejos directivos de las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, máxime cuando *“En su jurisdicción las decisiones de la región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. (...)”*⁸; Esto conlleva inevitablemente a que se afirme que con el aparte normativo demandado se desconozca por contera el artículo 13 del Texto fundamental, bajo el entendido que con la referida omisión implica un incumplimiento de los deberes del legislador, particularmente en lo que concierne al deber de garantizar los derechos, en especial, el de la igualdad de todos los entes territoriales para conformar áreas metropolitanas.

2. No resulta explicable por qué, de un lado, la ley que se demanda regula de manera exclusiva la modificación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, sin regular como debía hacerlo, en su integridad, la modificación en la conformación de los Consejos Directivos de las demás Corporaciones Autónomas Regionales que están integradas por distintos municipios del Departamento de Cundinamarca (CORPORINOQUÍA y CORPOGUAVIO), que eventualmente quieran asociarse a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, sin excluir ningún ente territorial. No hay motivo que avale tamaña vulneración al debido proceso del ordenamiento superior, al excluir de la posibilidad de que dichas Corporaciones Autónomas Regionales distintas a la CAR y que están integradas por municipios del Departamento de Cundinamarca, cuenten dentro de su Consejo Directivo con el representante de la Región Metropolitana que ejerce sus funciones dentro de la jurisdicción de esos municipios, máxime cuando las decisiones de la región Metropolitana tienen superior jerarquía.

Esa así que la norma demandada, donde existe una omisión legislativa relativa que adicional a la vulneración del principio de igualdad, quebranta también el derecho fundamental al debido proceso. Así lo expreso la Corte Constitucional en Sentencia C-088/19:

“La jurisprudencia sobre la omisión legislativa relativa giró inicialmente alrededor del principio de igualdad, a partir de la consideración según la cual el presupuesto básico de dicha omisión consiste en que el legislador regula una materia, pero lo hace de

⁷ Ídem.

⁸ Inciso 2º; artículo 325 de la Constitución Política.

*manera imperfecta o incompleta, al no tener en cuenta todos aquellos supuestos que, por ser análogos, deberían quedar incluidos en dicha regulación. **No obstante, desde una perspectiva más amplia, también se ha admitido que la omisión legislativa relativa ocurre cuando se deja de regular algún supuesto que, en atención a los mandatos previstos en el Texto Superior, tendría que formar parte de la disciplina legal de una determinada materia. Así, por ejemplo, este Tribunal se ha referido a omisiones relativas vinculadas con la protección del derecho fundamental al debido proceso.***” (Resaltado fuera de texto)

Los primeros sorprendidos con la norma aquí cuestionada por inconstitucionalidad, fueron los propios miembros del Consejo Directivo de dicha Corporación, pues, no fue adelantada una consulta o escuchados para presentar argumentaciones en pro en contra, ya que si lo que pretende el Legislativo es desarrollar de manera integral el artículo 325 de la Carta Política, debe como criterio elemental ceñirse a las materias para las cuales la Constitución le ordenó y brilla por su ausencia la más mínima mención que indique que podrá hacerle modificaciones a instituciones con las que va a tener una relación para el desempeño de sus funciones y competencias y mucho menos, que modifique de manera especial la legislación que regula a las Corporaciones Autónomas Regionales y total ausencia de competencia para modificar el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, luego dicha norma no guarda ninguna relación con las materias que el Constituyente le ordenó legislar.

Esto teniendo en cuenta que, ni el consejo Directivo o los que iban a ser afectados por esta norma, jamás fueron notificados para poder hacer un debate frente a ese asunto específico, luego, fueron sorprendidos cuando se les informó que la Ley 2199 de 2022, les había modificado la composición del Consejo Directivo, no puede ser que se legisle de forma oculta, cuando lo que precisamente legitima la democracia y el éxito de un proyecto, es escuchar los diferentes puntos de vista de los actores, en este caso del ambiente, para que como resultado del mismo, las normas queden acorde con lo que arrojaron como resultado, las diferentes posiciones frente a ese cambio de esa naturaleza y con el propósito de que el resultado normativo brinde las mejores oportunidades a todas las partes involucradas; sin embargo ese debate brillo por su ausencia.

3. El artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, vulnera el artículo 151 de la Constitución Política por cuanto, este articulado superior describe cuales materias deben ser objeto de este tipo de legislación por parte del Congreso de la República y no le otorga la facultad para que asuntos que ya han sido regulados por leyes ordinarias sean modificados o regulados por leyes orgánicas, las cuales tienen como fin regular materias específicas detalladas en la norma superior así:

*“(...). **ARTICULO 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, **y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.** Las leyes orgánicas requerirán, para su*

aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (...)." (Resaltado fuera de texto).

Es decir, solo permitió legislar puntualmente sobre las siguientes materias:

- El Reglamento del Congreso y de las dos Cámaras
- Preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones.
- Plan General de Desarrollo
- **Asignación de Competencia normativas a las Entidades territoriales.**

Es por esto que se presenta entonces un conflicto normativo para modificar la conformación de la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, cuando el artículo 54 de la Ley orgánica 2199 de 2022, adiciona un párrafo al artículo 26 de la Ley ordinaria 99 de 1993, hecho que la Corte Constitucional en sentencia C1042 de 2007, al respecto indicó:

"(...). Los asuntos materia de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución, no pudiendo, entonces, suplantarse la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos que él no consideró necesario deferir a este tipo de leyes. (...)." (Resaltado fuera de texto)

Lo anterior implica que la modificación de los integrantes de un Consejo Directivo de una Corporación, como la CAR Cundinamarca, incluida en el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, se sale completamente de la órbita legislativa que pueda regularse por una Ley Orgánica, la cual es la **Asignación de Competencia normativas a las Entidades territoriales**, hecho que resulta violatorio y de forma flagrante de la Carta Política, elemento que fundamenta este cargo de forma estructural.

De otra parte se genera un conflicto normativo cuando el mismo Congreso pretenda modificar o regular la composición de la integración de del Consejo Directivo de las Corporaciones Regionales, pues, se debe es modificar una Ley ordinaria y al estar aprobado e incluido el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en una Ley Orgánica, esto requiere de un Quorum especial de la mayoría absoluta del congreso, lo que hace casi imposible de modificar esa estructura (Ley 99 de 1993) y además es violatorio del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta política, como ya se mencionó anteriormente.

La misma Corte Constitucional en sentencia C1042 de 2007, al respecto indicó:

*"(...) La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: **la cláusula general de competencia del legislador** y por las **limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático.** (...).*" (Resaltado fuera de texto)

Es decir que se está violando la Clausula general de competencia mediante leyes ordinarias y se convierten además en una limitante al proceso democrático.

En la misma sentencia, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre los conflictos que genera, en la siguiente forma:

*“(...). Son dos las variedades de conflictos que se pueden presentar entre la ley ordinaria y la orgánica, a saber: el primero **consiste en la extralimitación de la ley orgánica, de manera que entre a regular materias que no corresponden estrictamente a aquellas que señala el artículo 151 Superior**; el segundo se presenta cuando la ley ordinaria entra a regular materias propias de la ley orgánica, o que están contenidas en este tipo de ley. (...).”* (Resaltado fuera de texto)

Se presenta entonces de una parte extralimitación de la Ley orgánica y de otra cuando se pretende regular la Ley ordinaria, por tanto, son varias las razones, por las cuales esta norma resulta vulnerada, al incluir un tema que nada tiene que ver sobre el asunto que está legislando y que son objeto de una Ley orgánica.

4. Los pilares fundamentales sobre los que se edifica un estado de derecho es que el órgano creado para hacer las leyes cumpla de manera estricta lo consagrados en las disposiciones constitucionales como lo son el artículo 158 de la Carta política cuando establece:

*“**ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.**”* (Resaltado fuera de texto).

La Corte Constitucional ha sido reiterativa frente a este principio y por esta vía ha establecido ocho subreglas que permiten dilucidar cuando se presenta y debe declararse inexecutable una norma por el principio de **unidad de materia** las cuales transcribimos y analizamos a continuación y que están contenidas en la sentencia C-285/17, cuando expresó:

“(...). Las principales son las siguientes:

*(i) **Se trata de un vicio de procedimiento con entidad sustancial:** Puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley.⁹ (...).”*

⁹ (Sentencias C-256 de 1998; C-006 de 2001; C-501 de 2001; C-120 de 2006; C-506 de 2006; C-211; C-214 de 2007; C-230 de 2008 y C- 261 de 2015).

Es palmario que el legislador extralimitó su competencia, pues, el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, no guarda ninguna relación con el estatuto que se está regulando, ya que lo esencial es crear un ente territorial, darle los instrumentos legales y de competencia para que pueda funcionar, sin embargo, el texto del artículo ya mencionado no guarda ninguna relación con este estatuto, pues, la Car Cundinamarca, es una entidad regulada mediante legislación ordinaria, este último es un Estatuto que regula todo lo relacionado con el medio ambiente, establecido mediante la expedición de la Ley 99 de 1993 y resulta a todas luces antitécnico desde el punto de vista legislativo que mediante una ley de otro rango se pretenda modificar, cuando el Constituyente no lo estableció de esa forma.

Resulta de la mayor importancia que si lo que pretende el Legislativo es desarrollar de manera integral el artículo 325 de la Carta Política, debe como criterio elemental ceñirse a las materias para las cuales la Constitución le ordenó y brilla por su ausencia la más mínima mención que indique que podrá hacerle modificaciones a instituciones con las que va a tener una relación para el desempeño de sus funciones y competencias y mucho menos, que modifique de manera especial la legislación que regula a las Corporaciones Autónomas Regionales y total ausencia de competencia para modificar el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, luego dicha norma no guarda ninguna relación con las materias que el Constituyente le ordenó legislar, luego la primer subregla de esta jurisprudencia no se cumple.

La sentencia C-285/17, a reglón seguido indicó:

*“(…). (ii) **Fines perseguidos con la aplicación del principio de unidad de materia.** El principal propósito consiste en asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.¹⁰ (…). (Subrayado fuera de texto)*

Fue lo que literalmente ocurrió en este caso, ni el consejo Directivo o los que iban a ser afectados por esta norma, jamás fueron notificados para poder hacer un debate frente a ese asunto específico, luego, fueron sorprendidos cuando se les informó que la Ley 2199 de 2022, les había modificado la composición del Consejo Directivo, no puede ser que se legisle de forma oculta, cuando lo que precisamente legitima la democracia y el éxito de un proyecto, es escuchar los diferentes puntos de vista de los actores, en este caso del ambiente, para que como resultado del mismo, las normas

¹⁰ (Sentencias C-714 de 2008 y C-261 de 2015)

queden acorde con lo que arrojaron como resultado, las diferentes posiciones frente a ese cambio de esa naturaleza y con el propósito de que el resultado normativo brinde las mejores oportunidades a todas las partes involucradas; sin embargo ese debate brillo por su ausencia; luego esta subregla tampoco se cumple.

La misma jurisprudencia que aquí se analiza en la subregla tercera indica:

*“(…). (iii) **Intensidad del juicio de conexidad.** El análisis de la conexidad no debe ser excesivamente restringido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene (Sentencias C-786 de 2004 y C-261 de 2015). De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas “resulten ajenas a la materia regulada”¹¹ (…).”*

La relación temática no se cumple, por cuanto no existe ninguna conexidad de lo ordenado por la norma Constitucional contemplada en el artículo 325, con la reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales, por la potísima razón de que dicha norma solo se orienta a la creación de un ente Territorial y dicta el “**RÉGIMEN ESPECIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA**”, por tanto en su extenso artículo no hace referencia a la Car Cundinamarca en ninguna frase o palabra contenida en dicho norma.

Para darle más claridad a este punto transcribo lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-933/14, cuando frente al tema de esta subregla indicó:

“(…). 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. 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 conexión objetiva y razonable. La conexidad causal, hace referencia a 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. La conexidad teleológica se refiere a la existencia de una comunidad de fines entre la ley y cada una de las normas que contiene, siguiendo el mismo fallo, consiste 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. Finalmente, la conexidad sistemática puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una

¹¹ (Sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015, C-147 de 2015, C-204 de 2016 y C-486 de 2016).

ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna. (...).”

Con las claridades anteriores se deja diáfano que ninguna de estas reglas se acató, por parte del Congreso de la República al incluir el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, por cuanto estos requisitos no fueron observados por el Legislador, razón de fondo por lo que esta subregla tampoco se cumple, como en extenso se analizará cada uno de esos criterios en las Subreglas que se detallan a continuación.

La subregla cuarta, contemplada en la sentencia objeto de análisis, indicó:

*“(…). (iv) **Fases del test de conexidad:** el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define “el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada” procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos.¹² (...).”*

En cuanto al enlace material o contenido temático, no se registran, habida cuenta que ni la norma Constitucional que ordena la creación de la Región Metropolitana de Bogotá y Cundinamarca, no lo indica, tampoco guarda relación con la modificación de una norma decantada dentro de la legislación de medio ambiente y el contenido temático pareciera que se estaba era creando un Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la cual ya ha sido desarrollada dentro de la discusión de las normas ambientales, pero este mandato Constitucional del artículo 325 de la Constitución Política, no estaba orientado a modificar otras normas, sino a la creación de un ente territorial, por lo tanto legislar sobre la política ambiental no era el escenario para discutirlo y menos para modificarlo como lo hizo el Congreso en este caso.

Así pues, no existe ninguna conexidad de las demás normas incluido el título del proyecto con el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, demandado, se debe concluir entonces que esta norma no cumple con la subregla cuarta.

Es pertinente indicar que el numeral quinto de las subreglas dispuso la Corte Constitucional:

*“(…). (v) **La conexidad 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 el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular (Sentencia C-400 de 2010). Lo anterior 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.¹³ (...).”*

¹² (Sentencias C-832 de 2006 y C-204 de 2016).

¹³ (Sentencias C-025 de 1993; C-992 de 2001 y C- 400 de 2010).

Lo que en este caso se observa es, que no existe vinculación objetiva o razonable entre el asunto sobre el que versa la Ley y el tema que se incluyó con el artículo 54 de la ley 2199 de 2022, ya que es una yuxtaposición de un asunto enteramente ajeno a lo que está destinada la Ley, ya que allí no se dio autorización para realizar modificaciones de otras normas y lo que es peor en una norma que la Constitución de manera clara expresa cuales son la materia que se debe ocupar, pero no establece que deba legislar sobre un asunto ajeno como lo es la legislación ambiental; además entre este tema de la creación de un ente territorial y la legislación ambiental no existe ninguna relación, luego resulta ajeno a cualquier injerencia normativa a través de una Ley orgánica; por lo que ha de concluirse que ésta subregla tampoco se cumple.

La subregla sexta que indica la Corte Constitucional en la sentencia C-285/17, indica:

*“(…). vi) **Conexidad causal.** Se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, 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.¹⁴ (…).”*

Es palmario que las razones o motivos de la expedición de la Ley 2199 de 2022, están claramente establecido en el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, dentro de los cuales solo se establece crear un ente territorial y no se menciona en lo más mínimo que se deba legislar en materia ambiental y modificar las normas existentes, y realizado el análisis de la Ley antes mencionada, todos los artículos y el título guardan relación, excepto el artículo 54, el cual aparece como un parche dentro del cuerpo normativo y referido a una materia totalmente distinta a lo que debía referirse el proyecto, por lo que esta subregla, tampoco se cumple.

*“(…). (vii) **Conexidad teleológica.** Alude a la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley, tanto en su conjunto general como en 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.¹⁵ (…).”*

En cuanto al requisito teleológico tampoco puede indicarse como superado, por cuanto el fin que busca el proyecto es dotar de instrumentos necesarios a un ente territorial, como el Área Metropolitana de Bogotá y Cundinamarca, pero en ningún momento modificar una Ley ordinaria, con una ley Orgánica, como ocurrió en este caso, si era necesario que el Director del Área Metropolitana perteneciera la junta Directiva de la CAR Cundinamarca, la vía para realizarlo no era a través de una Ley orgánica, debía era modificar mediante otro proyecto de Ley modificar la Ley 99 de 1993, y realizar ese ajuste; es decir, el fin no era quitarle una representación a las ONGs ambientales que operan en la jurisdicción de la CAR, dentro del Consejo Directivo como ocurrió; tampoco el fin era quitarle a la Empresa Privada un cupo en el Consejo Directivo de la CAR, como ocurrió, para dárselo a un ente Universitario de la Región, luego si lo que

¹⁴ (Sentencia C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016).

¹⁵ (Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016).

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, luego el requisito teleológico tampoco se cumple y por ende esta subregla tampoco.

5. Por último, la subregla octava que hace hincapié sobre la conexidad sistémica, que contempla la sentencia C-285/17, que a la letra dice:

*“(...). (viii) **Conexidad sistémica.** La conexidad sistemática se entiende como la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna.¹⁶ (...)”*

Es relevante indicar que la causal sistémica, no es otra cosa que todas las normas, que contiene la Ley, incluido su título deben conducir a lograr un propósito y guardan relación entre sí, también con el título y con el tema que se está legislando.

Si al principio anterior se le agrega lo consagrado en el artículo 169 de la misma Carta, indica sobre cuando dice:

*“(...). **ARTICULO 169. EL TÍTULO DE LAS LEYES DEBERÁ CORRESPONDER PRECISAMENTE A SU CONTENIDO**, y a su texto precederá esta fórmula: **"El Congreso de Colombia, DECRETA"**. (...)”* (Resaltado y mayúsculas fuera de texto).

Este principio establecido en la norma transcrita ha sido desarrollado jurisprudencialmente a través de pronunciamientos de la Corte Constitucional de manera especial la sentencia C-360/16, cuando expresó:

*“(...). En este sentido, la titulación de los textos legislativos cumple un importante papel en: "(i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente, como ya ha sido indicado en esta providencia, dicha nominación (iv) **ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia**". En virtud de lo anterior, el artículo 169 de la Constitución señala que "[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido", otorgándole carácter vinculante a la titulación de las leyes y exigiendo al Congreso el deber correlativo de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira. Esta disposición ha permitido a la jurisprudencia constitucional fijar tres (3) premisas acerca del contenido y alcance del precepto, relativas a: (i) la posibilidad de someter el título de las leyes al control de constitucionalidad, a pesar de carecer de un contenido deóntico autónomo; (ii) la función que tiene el título de las leyes en términos de seguridad jurídica y coherencia del trabajo legislativo; y (iii) **la vinculación entre la concordancia del título con el texto de la ley y el principio de unidad de materia.** (...) En virtud de lo anterior esta Corporación ha entendido que la congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) y el*

¹⁶ (Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016).

*mandato de unidad de materia (C.P., art. 158) conforman la unidad de materia en sentido amplio, (...). En estos términos, mientras el principio de unidad de materia se ocupa de conservar la existencia de una relación de armonía temática entre las disposiciones que componen un texto legislativo; el mandato de coherencia impone al Legislativo que dicho eje temático sobre el cual se erige la totalidad de tales artículos se encuentre reflejado en el título de la ley de tal manera que permita su cabal y sencilla identificación por parte de sus destinatarios y de los operadores jurídicos. **El principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará. (...)**". (Resaltado fuera de texto).*

Si se toma como un soporte adicional para concluir que dentro del caso en estudio, el título del proyecto no guarda ningún tipo de conexidad o relación con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, 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.

Es palmario que no existe correspondencia entre el título y el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, situación que refuerza la solicitud que esta demanda contiene, pues, el título también puede violar normas constitucionales y jurisprudencialmente se ha desarrollado como autónomo, es decir que puede declararse inconstitucional, en este caso se toma es en el sentido de reforzar la violación del principio de unidad de materia, como claramente lo expresa la jurisprudencia antes transcrita, ya que el título en nada se relacionan con la norma aquí demandada, lo que refuerza la solicitud para que se declare la inconstitucionalidad de dicho artículo, es decir que se declare inexecutable.

Es suma frente a este punto, sobre la inconstitucionalidad del artículo 169 de la Constitución, todos y cada uno de las subreglas trazadas por la Corte Constitucional en el caso concreto, ninguna se cumple, hecho que hace que el artículo 54 de la ley 2199 de 2022, resulta a todas luces arbitraria y una real vía de hecho, agravar los dos principios constitucionales como son la Unidad de Materia y la correspondencia del título del proyecto con el cuerpo normativo, luego dicho artículo debe desaparecer de la vida jurídica y vuelvan las cosa a como estaban antes de su expedición, es decir que se declare su inconstitucionalidad y por ende sea inexecutable.

IV. PETICIÓN

Que se declare la inexecutable por inconstitucionalidad del **artículo 54 de la Ley orgánica 2199 de 2022, mediante el cual adicionó un párrafo en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993**, por desconocer los mandatos constitucionales previstos en los artículos: 13¹⁷, 29¹⁸, 151¹⁹ y 158²⁰ y 169²¹ de la Constitución Nacional relativos a que: (i) vulnerar los principios fundamentales a la igualdad y al debido proceso, (ii) contiene vicios de forma al haber modificado una ley ordinaria mediante una ley estatutaria, (iii) por vicios de fondo por violar el principio de **unidad de materia** al haber introducido en el artículo demandado un asunto que nada tenía que ver con la Ley Orgánica 2199 de 2022.

V. COMPETENCIA Y TRÁMITE.

La Corte Constitucional es competente para conocer sobre el presente asunto, por tratarse de una demanda que se presenta contra una norma con rango de ley, en ejercicio de la ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD de la que trata el Decreto 2067 de 1991, y particularmente, de conformidad a lo normado en el numeral cuarto del artículo 241 constitucional el cual enuncia que corresponde a la Corte conocer y “*decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*”. Por tal motivo, es competente este Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

¹⁷ “Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

¹⁸ Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”

¹⁹ Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

²⁰ Artículo 158: Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas

²¹ Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, DECRETA”.

X. NOTIFICACIONES.

En los términos referidos en los artículos 2, 3, 6, y 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020, el suscrito demandante solicita a la Corte Constitucional que cualquier decisión que se profiera dentro de la presente causa procesal sea notificada mediante el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección de correo electrónico que reposa de manera adjunta al nombre y firma del ahora accionante.

Con respeto me suscribo.

Atentamente,



JUAN CARLOS CALDERÓN ESPAÑA

Miembro del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR - Elegido por las Organizaciones Ambientales

Cédula de ciudadanía número 79.788.161 de Bogotá

Celular: 311 851 34 31

Carrera 45 # 24 d - 06, Bogotá, D.C.

Correo electrónico: juank0612@hotmail.com