


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

RAD: 13002023E2001057

Bogotá, D. C enero 20 de 2023

Señor

LUIS ALEJANDRO MOTTA MARTINEZ

asoeco@gmail.com

ASUNTO: Consulta remitida por la DOAT mediante memorando con radicado 310420023E3000176 recibido el 13 de enero de 2023 en la OAJ, a su vez trasladada al Ministerio mediante oficio de la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, con radicado 12022E10488838 del 15 de diciembre de 2022.

En atención a la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente petición será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.


I. CONCEPTO EMITIDO POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA

Oficio con radicado 13002022E202001734 del 7 de diciembre de 2022, en el que respecto al artículo 54 de la Ley 2199 de 2002 , se manifiesta:

“Es importante informar que la Corte Constitucional solicitó a este ministerio un pronunciamiento en relación con una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 54 de Ley 2199 de 2002. Con motivo de esta demanda esta oficina asesora jurídica solicitó a la Dirección de Ordenamiento Territorial y SINA pronunciarse en relación con el particular, quien conceptuó que era dable pronunciarse apoyando la solicitud hecha por los peticionarios de declarar la inexequibilidad del artículo 54 de la Ley 2199 de 2002.

Ahora bien, sin perjuicio de las consideraciones legales sobre la constitucionalidad de la Ley 2199 de 2002, y el debate que sobre el particular se da en sede constitucional, se recuerda que a quien corresponde aplicar la norma, puede acudir al uso de la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, para el caso en estudio a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Independiente del medio de control mencionado, lo cierto es que a la fecha el artículo 54 de la Ley 2199 de 2002 definió una nueva composición del Consejo Directivo de la CAR y que, de acuerdo con los principios generales del derecho, esta norma rige desde su expedición y mientras otra norma o un pronunciamiento judicial no establezca lo contrario. Ahora bien, respecto de la elección de representantes al consejo directivo de una corporación autónoma regional se tiene que esta cartera Ministerial profirió la Resolución 606 de 2006. Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento de elección de los

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

representantes y suplentes de las entidades sin ánimo de lucro ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se adoptan otras disposiciones, la cual establece en su artículo 9 que:

“ARTÍCULO 9o. FORMA DE SUPLIR LAS FALTAS TEMPORALES Y ABSOLUTAS. (...)”

De lo anterior, se observa que la normativa mencionada, no establece procedimiento adicional para el caso que se verifique una falta absoluta y no se tengan suplentes, por tanto, mediante interpretación normativa no nos dable efectuar o sugerir una modificación de fondo del referido artículo, por tanto, para el caso de faltas absolutas de representantes y suplentes al no tener norma específica, se sugeriría a la corporación autónoma regional convoque a nuevas elecciones para suplir la ausencia definitiva en el consejo directivo que corresponda.

Si bien es comprensible la preocupación planteada en su derecho de petición, como Ministerio tampoco nos es dado pronunciarnos en sentido diferente al previsto en la normativa vigente, ni cuestionar la vigencia de las disposiciones normativas que para el caso nos ocupan. Mas aun cuando para el caso en análisis y expuesto por el peticionario se tiene que la elección de representantes a consejos directivos deberá realizarse Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se debe regir por la mencionada Resolución 606 de 2006, que como se preciso no regula el tema al nivel de detalle de la situación que se presenta en la Corporación aunado a la limitante de conformación incluida en el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, vigente.”

II. ANTECEDENTES JURIDICOS


La Ley Orgánica 2199 de 2022¹ del 8 de febrero de 2022, dispone en el artículo 54:

“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 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

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

- 1. *Alcalde de Bogotá*
- 4. *Alcaldes de municipios de 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 la Universidad acreditada como de alta calidad de la región.*

La Resolución 606 de 2006² en los artículos 1, 2, 4 y 9 dispone:

“Artículo 1. CONVOCATORIA. Para la elección de los representantes y suplentes las entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Director General de la respectiva corporación, formulará una invitación pública en la cual se indicarán lugar, fecha y hora límite en la que se recepcionará la documentación requerida así como el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.(...)”.


“Artículo 2. REQUISITOS. Las entidades sin ánimo de lucro que aspiren a participar en la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo, allegarán a la Corporación Autónoma Regional respectiva, con anterioridad mínima de quince (15) días hábiles a la fecha establecida para la reunión de elección, los siguientes documentos:

1. Certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio o la entidad que haga sus veces, dentro de los tres meses anteriores a la fecha límite para la recepción de documentos.

La entidad sin ánimo de lucro deberá haber sido constituida por lo menos con cuatro (4) años de anterioridad a la fecha de la elección.

2. La ejecución durante los últimos tres años, de mínimo tres proyectos y/o actividades en protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables por parte de la respectiva

² Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento de elección de los representantes y suplentes de las entidades sin ánimo de lucro ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

entidad sin ánimo de lucro, certificada por la entidad que financió o contrató su desarrollo. En la certificación debe constar: objeto, valor, plazo, localización y cumplimiento.

Dichos proyectos y/o actividades deben haberse ejecutado en el área de jurisdicción de la Corporación para la cual postulan candidato.

3. Presentar un informe con sus respectivos soportes, sobre las actividades que la entidad sin ánimo de lucro ha desarrollado en el área de jurisdicción de la respectiva Corporación.

PARÁGRAFO 1. Además de los anteriores requisitos, si las entidades sin ánimo de lucro, desean postular candidato, deberán presentar:

1. Hoja de vida del candidato con sus soportes de formación profesional y/o capacitación y experiencia en materia de recursos naturales renovables y medio ambiente.

2. Diagnóstico, análisis y propuesta de acciones ambientales para el respectivo período trienal que tenga en cuenta la problemática regional y la Política Ambiental Nacional.

3. Copia del documento de la Junta o el órgano que haga sus veces, en el cual conste la designación del miembro de la entidad sin ánimo de lucro postulado como candidato.

4. Las entidades sin ánimo de lucro que aspiren a ser reelegidas, deberán presentar un informe por escrito sobre la gestión realizada en el período que culmina.

PARÁGRAFO 2 De conformidad con el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, las entidades sin ánimo de lucro deben tener su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y como objeto principal la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.


En relación con las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, el objeto de las entidades sin ánimo de lucro deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para cada caso.”

“Artículo 4. PLAZO PARA CELEBRAR LA REUNIÓN DE ELECCIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN. La elección se llevará a cabo dentro de los primeros quince (15) días del mes de octubre del año anterior a la iniciación del período respectivo.

(...)

En dicha reunión, las entidades sin ánimo de lucro o la Asamblea Corporativa según el caso, elegirán el representante principal y su respectivo suplente. (...)”

Artículo 9. FORMA DE SUPLIR LAS FALTAS TEMPORALES Y ABSOLUTAS. En caso de falta temporal o absoluta de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro, lo remplazará el suplente por el término que dure la ausencia del principal o por el tiempo restante para culminar el periodo según el caso”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

El artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015³, determina

“ARTICULO 2.2.8.4.1.17. De la conformación del consejo directivo. Los consejos directivos estarán conformados de la forma establecida en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas regionales (...).”

Mediante el Decreto 1850 de 2015, el Gobierno Nacional adicionó el Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de elección de los representantes del Sector Privado ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales.


III. ASUNTO A TRATAR:

Su petición transcrita a continuación:

“... me permito solicitar respetuosamente se ordene que estudien los argumentos jurídicos para optar por la alternativa más razonable para suplir la vacante de las ESAL ante el Consejo Directivo de la CAR de Cundinamarca, dado que, por decisión judicial del Consejo de Estado, Sección Quinta, de fecha 10 de febrero del 2022 se anuló la elección del suscrito y se creó la vacante.

1. *La resolución 606 de 2006, debe ser modificada para que se ajuste a las normas legales vigentes y a la jurisprudencia de las altas cortes en especial las del Consejo de Estado, para que se aclare la naturaleza jurídica de los suplentes de los dos delegados de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las CAR, igualmente aclarar sobre los requisitos y calidades que deben tener los consejeros de las ESAL y la forma de suplir las faltas temporales y definitivas.*
2. *Dado que en la resolución 606, se incluyó la figura de suplentes de los dos delegados de las entidades sin ánimo de lucro de carácter ambiental ESAL, ante los consejos directivos de las CAR, contrariando lo establecido en el literal g) del artículo 26 de la ley 99 de 1993, que dice: artículo 26, **Del Consejo Directivo.** Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por: (...) g). Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas. PARAGRAFO 1.- Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente **"el resaltado es mío"**.*
3. *Sobre los requisitos que deben cumplir los candidatos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que los requisitos deben estar taxativamente establecidos en la Constitución y la ley, para así permitir una mayor participación democrática de las ESAL de la jurisdicción de cada Corporación. La ley 99 de 1993 señala como requisitos en el artículo 26 literal g). Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, (ESAL) **"que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas"**. PARAGRAFO 1.- Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (el resaltado es de mi autoría).*
4. *Sobre la legalidad de las ESAL en la jurisdicción de la respectiva Corporación, es importante resaltar que dichas entidades deben demostrar que están inscritas por más de cinco (5) años en la respectiva cámara de comercio de la jurisdicción de la CAR y que su objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, como lo establece el artículo 26 de la ley 99 de 1993, además que hayan sido renovadas durante dichas anualidades o sea los*

³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

- cinco (5) años de haber sido constituidas legalmente, igualmente, aportando las certificaciones de la DIAN sobre las declaraciones de renta y los estados financieros correspondientes a cada anualidad. De esta forma se garantiza la transparencia sobre la verdadera razón social de las ESAL y no permitir que se sigan creando organizaciones sin ningún reconocimiento social o actividades en pro del medio ambiente y los recursos naturales en la jurisdicción de la respectiva Corporación.*
5. *Que, con el propósito de garantizar el derecho a la igualdad en la elección de los representantes de las ESAL, ante el Consejo Directivo de las CAR y en virtud de lo establecido en el Decreto 1850 del 16 de septiembre de 2015; proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el trámite de elección de los representantes del Sector Privado ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales”. Es de interés de la ASOCIACIÓN ECOLÓGICA COLOMBIANA, ASOECO, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, garantice los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia y publicidad, que guían la función administrativa y así dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 de la ley 99 de 1993. “*

De igual manera manifiesta el peticionario, que:


“En sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección quinta, con fecha 10 de febrero de 2022, declaró la nulidad de la elección del consejero Luis Alejandro Motta Martínez, como representante de las Entidades sin Ánimo de Lucro, ESAL, ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

*En aclaración de la sentencia el Consejo de Estado manifestó que las CAR tenían las herramientas legales para suplir dichas vacantes, de acuerdo a lo dicho por el “Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 26 de mayo de 2016, Exp. 2015-00029-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. (...) **“en cuanto a que el juez electoral no está obligado a señalar expresamente las consecuencias de su decisión anulatoria y que, por tanto, al no hacerlo deja en libertad de optar por la alternativa más razonable, a quien está llamado a dirigir el procedimiento de elección”**. Sin embargo, hasta la fecha, ni la CAR, ni el Ministerio de Ambiente han optado por la alternativa más razonable para suplir dicha vacante, dejando al consejo directivo de la CAR en riesgo a que sus decisiones administrativas sean demandados por falta de uno de sus miembros para hacer el quórum reglamentario.*

Fallo definitivo después de pedir Aclaración de la Sentencia:

(...) 2.3. Análisis del presupuesto material.

*(...) 2.3.1. Ambos peticionarios solicitaron adicionar la sentencia en el sentido de modular los efectos de la declaratoria de nulidad de la elección del señor Luis Alejandro Motta Martínez como representante principal de las ESAL en el Consejo Directivo de la CAR a fin de indicar la forma en que se debe proceder para proveer la falta absoluta que se produce en consecuencia, ante lo cual sugieren distintas fórmulas de solución. (...) Al respecto, es preciso reiterar lo dicho en sentencia de unificación del 26 de mayo de 2016, al analizar los efectos de las sentencias de nulidad electoral por expedición irregular, **en cuanto a que el juez electoral no está obligado a señalar expresamente las consecuencias de su decisión anulatoria y que, por tanto, al no hacerlo deja en libertad de optar por la alternativa más razonable, a quien está llamado a dirigir el procedimiento de elección**, en atención al origen, alcance y características específicas de las irregularidades*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

probadas que configuraron el vicio de validez del acto, más aun cuando se trata de designaciones amparadas por el principio de autonomía, como en este caso que recae sobre los representantes de las ESAL en el Consejo Directivo de la CAR, que se materializa en el régimen especial previsto en la Resolución 606 de 2006 para la provisión de las faltas absolutas. (el resaltado es de mi autoría).

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran conformados de acuerdo a lo determinado en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

El Congreso de la República, mediante el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, modificó el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, determinando que el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se encuentra conformado, entre otros, por un representante de las ONGs (entidades sin ánimo de lucro) y un representante del Sector Privado.

Mediante la Resolución 606 de 2016, expedida por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en la competencia establecida en el parágrafo 1 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, se reglamenta el procedimiento de elección de los **representantes y suplentes de las entidades sin ánimo de lucro** ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, incluyendo su convocatoria, requisitos, revisión y evaluación de la documentación, plazo para celebrar la reunión de elección y forma de elección, trámite de la reunión, periodo, faltas temporales, faltas absolutas, forma de suplir las faltas temporales y absolutas, entre otras.


V. CONCLUSIONES

De manera general y abstracta y en el ámbito de la normatividad invocada, se concluye:

1. El representante de las Entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, es sólo uno, como lo determina el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, norma que goza de presunción de legalidad.

Resulta importante mencionar que ante la Corte Constitucional se encuentra en trámite una demanda de inconstitucionalidad del artículo citado, sin que a la fecha se haya emitido sentencia.

2. La Resolución 606 de 2006, prevé que de presentarse una falta temporal o absoluta del representante de la entidad sin ánimo de lucro en el Consejo Directivo de la CAR, este deberá ser remplazado por el suplente, elegido en la respectiva elección (artículo 9 Resolución 606/06), esta norma no establece un procedimiento para cuando se presente una falta absoluta del representante y no se tenga suplente, pues como determina la resolución, en su integralidad y en especial en los artículos

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

1, 4 y 9, la elección se predica tanto del representante de la entidad sin ánimo de lucro, como de su suplente y se efectúa en la misma reunión.

En otras palabras, el Ministerio en la Resolución 606 de 2006, previó el procedimiento para que las entidades sin ánimo de lucro, participaran en la elección de su representante y suplente, ante el Consejo Directivo de la Corporación, en virtud de los principios de la función administrativa de economía, celeridad, eficacia, debido proceso, transparencia, entre otros, previstos en la Constitución Política y en la Ley 1437 de 2011.

La elección del suplente, tiene como fin evitar una nueva elección del representante de las entidades sin ánimo de lucro, en caso de presentarse una falta temporal o absoluta del representante principal.

En relación con los requisitos de las entidades sin ánimo de lucro que aspiren a participar en la elección de sus representantes y suplentes, y de las entidades que deseen postular candidato, fueron previstos en el artículo 2 ibidem. Lo anterior, dando cumplimiento a los principios constitucionales y legales ya invocados.

Así las cosas, no resulta procedente modificar la Resolución 606 de 2006, con los fundamentos contenidos en su solicitud.

3. En cada situación particular y concreta, relacionada con la elección del representantes de las entidades sin ánimo de lucro, como la planteada por usted, corresponde a la Corporación respectiva, para el caso la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, en virtud de su autonomía y competencia realizar los análisis requeridos y tomar las decisiones a que haya lugar, en aras de garantizar la participación de las entidades sin ánimo de lucro en su Consejo Directivo, por lo que se procede a trasladar su petición y remitir copia de este pronunciamiento a la CAR, con fundamento en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

El presente concepto se expide a solicitud del peticionario y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Luz Stella Rodríguez Jara –Profesional OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández -Coordinadora (E) grupo de Conceptos, Políticas y Normatividad Sectorial

DP MOTA CONSULTA REMITIDA DOAT
Fecha: 20 de enero de 2023