

**CONCEPTO JURÍDICO**

Bogotá, D.C.,

	
Al responder por favor cite este número <b>13002025E2016290</b>	
Fecha Radicado: <b>2025-05-15 14:48:41</b>	
Código de Verificación: <b>18c28</b>	Folios: <b>7</b>
Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	

Doctor

**SAMUEL BENJAMÍN ARRIETA BUELVAS**

Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Notificación electrónica: <https://sedeelectronica.procuraduria.gov.co/>

Con copia al correo electrónico: [funcionpublica2@procuraduria.gov.co](mailto:funcionpublica2@procuraduria.gov.co)

Ciudad

**ASUNTO:** Reglamentación del parágrafo 4 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022. Rad.: 2025E1021604 Perteneciente al expediente No. 20251600900100312E

Atento saludo,

Teniendo en cuenta su petición presentada mediante el radicado del asunto, de manera atenta nos permitimos dar respuesta, dejando de presente que su petición se resuelve en el marco de lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, Ley 1755 de 2015, y artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015.

**I. ASUNTO A TRATAR:**

*"(...) En atención a que, esta delegada adelanta vigilancia preventiva, frente a la elección de los miembros del Consejo Directivo, de manera atenta, se requiere la siguiente información:*

*- Estado actual y cronograma para expedir la reglamentación sobre la elección del representante de la Universidad acreditada como de alta calidad de la región ante el Consejo directivo de la CAR – Cundinamarca. (...)"*

**II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ**

Concepto No. 13002023E2035299 del 12 de octubre de 2023

**III. ANTECEDENTES JURIDICOS**

**Artículo 54 de la Ley 2199 de 2022**, establece lo siguiente:

*"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*

## CONCEPTO JURÍDICO

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.** (Subrayado y negrillas fuera de texto)

### Artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015<sup>1</sup>:

*“(...) ARTÍCULO 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 y de la manera especial establecida en la misma, para cada una de las corporaciones de desarrollo sostenible.*

*Los alcaldes que conforman el consejo directivo serán elegidos por la asamblea corporativa en la primera reunión ordinaria de cada año. Las demás provisiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado serán determinadas por la asamblea corporativa de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.*

*El proceso de elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberán realizarlo los integrantes de su mismo sector.*

*Para la elección de las organizaciones no gubernamentales y comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio se atenderá a la reglamentación vigente sobre la materia.*

**La elección de otros representantes de la comunidad, organizaciones privadas o particulares que conforman los consejos directivos de las corporaciones y para los cuales la ley no previó una forma particular de escogencia, serán elegidos por ellas mismas. Para tal efecto los estatutos establecerán las disposiciones relativas a estas elecciones, teniendo en cuenta que se les deberá invitar públicamente para que quienes estén debidamente facultados para representarlos, asistan a una reunión en la cual ellos mismos realicen la elección.**

*Cuando la corporación cubija un número plural de departamentos, la participación de éstos en forma equitativa se sujetará a las disposiciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*

*PARÁGRAFO. - Los honorarios de los miembros de los consejos directivos de las corporaciones, serán fijados por la asamblea corporativa, cuando a ello hubiere lugar (...). (Decreto 1768 de 1994, art. 17 modificado por la Ley 1263 de 2008, art. 1, parágrafo 3) (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

## IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En primer lugar y para efectos de su petición, corresponde definir quién, Gobierno Nacional o CAR, es la autoridad competente para expedir la reglamentación relacionada con la definición del proceso de elección del rector o su representante de las universidades de alta calidad de la región ante el Consejo Directivo de la CAR, en el marco de lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022”, partiendo de lo siguiente:

<sup>1</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

## CONCEPTO JURÍDICO

La facultad del presidente de la República, a la luz de lo definido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, tiene como finalidad la de reglamentar la ley para su cumplida ejecución.

Que, si bien existe la necesidad de reglamentar el párrafo 4 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, corresponde manifestar los límites o alcances de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, de la cual, las altas cortes han señalado, entre otras, lo siguiente:

- ✓ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 782 de 2007 “(...) *En razón de la cláusula general de competencia legislativa, y más aún cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia. Cuando ello ocurre, porque se defiende al reglamento la regulación de una materia, sin que la propia ley fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria, habría una “deslegalización” contraria a la Constitución, debido a que contenidos que de acuerdo con ésta son propios de la ley serían adoptados por el gobierno, formalmente en ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en realidad, en desarrollo de una facultad de regulación que le habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya regulación, de acuerdo con la Constitución, debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento (...)*”.
- ✓ Consejo De Estado: Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta- Radicación número: 11001-03-27-000-2017-00030-00(23254). “(...) *La potestad reglamentaria del Gobierno Nacional encabezado por el Presidente de la República, está prevista en el artículo 189 de la Constitución. Empero, como lo señaló la jurisprudencia de esta Sección, el ejercicio de esa competencia debe respetar los principios de necesidad y legalidad. Según el primero, la facultad reglamentaria debe ser ejercida únicamente sobre aspectos de la ley que requieran de precisión para su correcta implementación. (...). En cuanto al segundo, **no puede exceder el alcance de la ley que dice reglamentar, pues en ese caso no está asegurando su cumplimiento, sino adicionando un contenido normativo lo que no tiene sustento en una norma de rango superior.** 2.2. El Gobierno Nacional debe tener en cuenta que, para definir una expresión legal, el artículo 28 del Código Civil establece que las palabras de la ley se entienden en su sentido natural y obvio, según su uso general. Excepto cuando el legislador haya definido expresamente la palabra para determinada materia, caso en el que se prefiere su sentido legal (...)*”<sup>2</sup>.
- ✓ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de agosto de 2014. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00012000(2213): “(...)12. *De acuerdo con lo anterior esta la facultad reglamentaria en comento tiene límites derivados de: a) la propia ley, a saber, del grado de desarrollo legislativo, pues “es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa”, y **b) del constituyente el cual por motivos de reserva legal ha dispuesto que determinadas materias sean directamente desarrolladas a través de la función legislativa, garantía que impide que sea por medio de la potestad reglamentaria que se produzca su regulación**”.*
- ✓ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 12 de marzo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00060-00(2174-12): “(...)13. *Así mismo, la Sala ha*

<sup>2</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-27-000-2017-00030-00(23254). Actor: Camilo Ernesto Ordoñez Pérez Y Felipe Restrepo Tamayo. Demandado: Ministerio De Hacienda Y Crédito Público

## CONCEPTO JURÍDICO

identificado dos criterios que contribuyen a determinar los límites y alcance del poder reglamentario, como son: (...) Criterio de competencia o atribución **que si bien responde a la obligación del Gobierno de hacer cumplir la ley**, tiene sus propios límites en la ley reglamentada y no puede el Presidente de la República, **so pretexto de reglamentarla crear una nueva norma no contenida en aquella, ni modificarla para restringir o extender su alcance ni contrariar su espíritu o finalidad.** (...).

- ✓ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00018-00. "(...) Como se desprende de lo expuesto, la función administrativa que al Presidente de la República corresponde en ejercicio de la potestad reglamentaria, **no puede en ningún caso exceder la norma que se reglamenta, ni crear, modificar o derogar normas de rango legal, pues ello trasformaría al Presidente de la República en legislador, con desconocimiento de la separación de funciones que corresponde a las distintas ramas del poder** (...).
- ✓ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2007-000630-00(1299-07). "(...) La Jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada en el sentido de que la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República de conformidad con el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, **se ejerce mediante normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la Ley, de tal manera que no pueden derogar, modificar, ampliar o restringir su alcance, porque ello no sería reglamentar sino legislar** (...).
- ✓ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 16 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00128-00. "(...) 15. La actividad reglamentaria se encuentra limitada y encausada por la norma legal y por ello debe respetar tanto su texto como su espíritu. **Dicho en otras palabras, so pretexto de hacer eficaz y plenamente operante la norma superior de derecho, el Presidente de la República no puede llegar al extremo de reducir o extender lo que en ella se dispone** (...).
- ✓ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00018-00. "(...)16 El reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. **La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta**, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos. **Por este motivo, si el reglamento supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador, compromete su validez y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P.** En similares términos se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C- 037 de 2000, cuando dijo que "los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. (...)"

De tal forma, para el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, el Presidente de la República, so pretexto de reglamentar la ley, no le es viable reducir o extender lo que en ella se dispone y mucho menos, introducir nuevas disposiciones cuya naturaleza es de reserva legal y si lo realiza, incursiona en la órbita de competencia del Legislador, porque ello no sería reglamentar sino legislar, comprometiendo su validez y por tanto, dicho reglamento deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P

## CONCEPTO JURÍDICO

Sobre el asunto en cuestión es oportuno recordar que, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política, es función del Congreso de la República, reglamentar la creación y **funcionamiento** de las Corporaciones Autónomas Regionales **dentro de un régimen de autonomía**, lo que significa, que la reglamentación del funcionamiento de dichas autoridades, está sometido a reserva legal, tal como se ha realizado desde la expedición de la Ley 99 de 1993 y Ley 1263 de 2008, las cuales regulan, en los casos en que procede, aspectos tales como el periodo (artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 1263 de 2008) y el mecanismo de elección (artículo 26 ídem) de ciertos representantes ante los Consejos Directivos de la Corporaciones Autónomas Regionales, facultando en algunos casos, que este Ministerio regule el procedimiento de elección de algunos representantes.

En ese sentido, es acertado manifestar que, el Consejo de Estado<sup>3</sup> en el año 2017, declaró nulo los artículos 1,2,3,4,5,6,7, inciso primero del artículo 8, 9, y 10 del Decreto 2011 de 2006 "Por el cual se establece el procedimiento para la designación del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Régimen Especial y se adoptan otras disposiciones", bajo los siguientes argumentos:

*"(...) Conforme quedó visto, la Ley 99 de 1993 contiene las normas que reglamentan la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre las cuales se encuentra la atribución conferida al Consejo Directivo para el nombramiento del respectivo Director, **sin que se le haya impuesto a aquél un procedimiento o método específico para la correspondiente designación.** (Subrayas fuera del texto original)*

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, corresponde al Congreso y no al Gobierno "...reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía.*

*De lo anterior se desprende que si la Ley no impuso procedimientos especiales para la designación de los Directores Generales de las CAR, **mal podría el reglamento determinar fórmulas para esos efectos sin exceder con ello el límite de la potestad reglamentaria y vulnerar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales.** (Subrayas fuera del texto)*

*// Como corolario de lo anterior, bajo las disposiciones de la Ley 99 de 1993, la decisión de recurrir a un procedimiento fundado en el mérito debe ser del nominador, en este caso del Consejo Directivo y no del Gobierno mediante decreto reglamentario (Subrayas fuera del texto original)*

*// En este orden de ideas, el Decreto 3345 de 2003 estableció un procedimiento no contenido en la Ley 99 de 1993, esto es, ordenar a los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales realizar un procedimiento público y abierto que tenga en cuenta el mérito, lo que manifiestamente excede lo dispuesto en la referida ley, por lo que deberá decretarse la nulidad del citado acto administrativo"*

*En orden a lo anterior, la Sala declarará la nulidad de los artículos 1,2,3,4,5,6,7, inciso primero del artículo 8,9, y 10 del Decreto 2011 de 2006, porque como ya se advirtió, el Presidente de la República al establecer un procedimiento especial para la designación de los Directores Generales de la CAR, se estaría excediendo en su potestad reglamentaria.*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá D. C, diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación: 11001-0325-000-2011-00312-00(1177-2011). Actor: EFRAIN GÓMEZ CARDONA. Demandado: GOBIERNO NACIONAL.

## CONCEPTO JURÍDICO

*Ahora bien, en cuanto al inciso segundo del artículo 8, el artículo 11 y demás artículos del decreto demandado, conservarán plena validez, como quiera que estos regulan el nombramiento del «encargo», faltas absolutas y otras disposiciones, materia que son ajenas al procedimiento para nombrar al Director General de la CAR, que es el objeto de esta providencia. (...).”*

De tal forma que, para el Consejo de Estado, el Presidente de la República no se encontraba facultado para definir vía reglamento, un **procedimiento especial** para la designación de los Directores Generales de la CAR, cuando la ley no lo haya definido, y si la ley no impuso procedimientos especiales para la designación de los Directores Generales de las CAR, mal podría el reglamento determinar fórmulas para esos efectos sin exceder con ello el límite de la potestad reglamentaria y vulnerar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales; señala además, que bajo las disposiciones de la Ley 99 de 1993, la decisión de recurrir a un procedimiento fundado en el mérito debe ser del nominador, en este caso del Consejo Directivo y no del Gobierno mediante decreto reglamentario; **fallo el cual es igualmente aplicable al caso objeto de estudio.**

Sin perjuicio de lo anterior, se trae a colación lo dispuesto por el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015, que goza de presunción de legalidad y que sobre la materia objeto de consulta dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.8.4.1.17. De la conformación del consejo directivo. // (...) La elección de otros representantes de la comunidad, organizaciones privadas o particulares que conforman los consejos directivos de las corporaciones **y para los cuales la ley no previó una forma particular de escogencia, serán elegidos por ellas mismas**. Para tal efecto los estatutos establecerán las disposiciones relativas a estas elecciones, teniendo en cuenta que se les deberá invitar públicamente para que quienes estén debidamente facultados para representarlos, asistan a una reunión en la cual ellos mismos realicen la elección. (...)”.* (Decreto 1768 de 1994, art. 17 modificado por la Ley 1263 de 2008, art. 1, parágrafo 3)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, la anterior disposición, goza de presunción de legalidad, por cuanto a la fecha se encuentra vigente, y claramente determina que la elección de los representantes ante los Consejos directivos **para los cuales la ley no previó una forma particular de escogencia, deben ser elegidos por ellas mismas y que corresponde a las asambleas corporativas a través de los estatutos generar las respectivas disposiciones al efecto.**

En el marco de lo expuesto, esta Oficina, por medio del radicado 13002023E2035299 del 12 de octubre de 2023, ante una petición de la CAR relacionada con esta materia, se le manifestó que la forma de designar o elegir al rector o su representante de las Universidades acreditadas como de alta calidad de la región, debería ser adoptado por la misma Corporación y no por el Gobierno Nacional; de tal forma que, en concordancia con lo expuesto en este concepto, no queda más que reiterar lo conceptuado anteriormente, en el sentido que la regulación del proceso de elección del caso que nos ocupa, debe ser realizado por dicha Corporación, en el ejercicio de su autonomía Constitucional, reconocida en esta materia por las altas cortes y en observancia de lo dispuesto por el citado fallo del 2017 del Consejo de Estado<sup>4</sup> y al tenor de lo dispuesto en el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015, por cuanto la ley no previó una forma particular de escogencia.

Sin perjuicio de lo anterior, debo comunicarle que esta cartera, como cabeza del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, **se encuentra definiendo unas orientaciones**, a efectos de que sean considerados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, en el marco de su autonomía administrativa, al momento de establecer o definir el correspondiente procedimiento de elección del rector o delegado de las universidades acreditadas como de alta calidad, ante el Consejo Directivo de la Corporación y se espera que esta coadyuvancia, contribuya en el ejercicio que debe realizar la CAR frente a la regulación del derecho a la participación de los actores de la academia en el seno

<sup>4</sup> Ídem 2



## CONCEPTO JURÍDICO

del citado Consejo Directivo. Estos lineamientos se le harán llegar a la CAR, a más tardar en el mes de junio de la presente anualidad.

### V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo anteriormente establecido.

El presente concepto se expide a solicitud del Doctor **Samuel Benjamín Arrieta Buelvas**, Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, de la Procuraduría General de la Nación y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Atentamente,

**JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA**  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales  
Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Asesora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales