



Concepto 220161 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000220161

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000220161

Fecha: 15/06/2022 01:36:48 p.m.

Bogotá D.C.

REF.: EMPLEOS - PERIODO. Solicitud de concepto sobre la continuidad del Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y por tanto de los miembros del Consejo Directivo, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la Ley 2199 de 2020. RAD.: 20222060219202 del 25 de mayo de 2022.

En atención a su interrogante contenido en el oficio de la referencia, relacionado con la continuidad del Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y por tanto de los miembros del Consejo Directivo, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la Ley 2199 de 2020, me permito manifestarle lo siguiente:

Sea lo primero señalar que la norma consultada, Ley 2199 de 2020, establece:

"ARTÍCULO 54. Adíjuese el siguiente parágrafo 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:

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

De acuerdo con esa modificación y tal como usted lo manifiesta en su oficio, se modificó la conformación del consejo directivo de la CAR de Cundinamarca, suprimiéndose las representaciones de uno de los representantes del sector privado y de uno de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro, especificándose que a partir de su vigencia deber ser un representante propiamente de una ONG del territorio de la CAR. Igualmente se incluyeron al alcalde de Bogotá de forma expresa, al director de la región metropolitana y al rector o su representante de una universidad acreditada como de alta calidad de la región.

Todas estas modificaciones entendidas con el fin de adoptar el régimen especial para la Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca, definir y reglamentar su funcionamiento, en el marco de la autonomía reconocida a sus integrantes por la Constitución Política y teniendo como finalidad garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios y la ejecución de obras de interés regional, en el marco de la igualdad entre los integrantes, sin que haya posiciones dominantes.

Ahora bien, frente a la cláusula general de competencia del Congreso de la República, tenemos que la Corte Constitucional en la Sentencia 439 de 2016 reiteró el desarrollo de la misma en los siguientes términos:

“4. La cláusula general de competencia y su ámbito de aplicación

4.1. Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, en Colombia, a través de la historia, la cláusula general de competencia normativa se ha radicado en cabeza del Congreso de la República, por ser el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho que gobiernan las relaciones sociales.

4.2. En el marco de la actual Constitución Política, la llamada cláusula general de competencia emerge directamente de los artículos 114 y 150 del referido ordenamiento, los cuales le asignan expresamente al Congreso de la República la atribución genérica de “hacer las leyes”, esto es, la facultad de “de expedir el conjunto de normas jurídicas de contenido general, impersonal y abstracto que, con carácter imperativo y permanente, regulan y gobiernan la vida en sociedad de los habitantes del territorio nacional.”

4.3. La jurisprudencia constitucional ha destacado que el ejercicio de dicha actividad estatal por parte del parlamento, “encuentra un claro sustento en el carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho, el cual obliga a que sea el órgano de representación popular por excelencia quien, dentro de una dinámica constitucional preconcebida, detente la potestad general de desarrollar normativamente la Carta Política mediante la expedición de leyes en sus distintas categorías: orgánicas, estatutarias, cuadro y ordinarias”.

4.4. Sobre el alcance de la llamada cláusula general de competencia, la Corte ha destacado que, por su intermedio, se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior. Dicha libertad de configuración legislativa, a su vez, se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes in genere, sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad. En torno a este aspecto, ha destacado la Corporación que, “en cuanto ex proprio jure el Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, en torno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de competencia confiadas a otros institutos estatales”.

4.5. Conforme con lo anterior, este mismo Tribunal ha señalado que, aun cuando el artículo 150 de la Carta define y enumera las funciones que le corresponde cumplir al Congreso de la República, tal definición “no tiene un carácter taxativo sino meramente enunciativo o simplemente enumerativo”, pues, la actividad legislativa, por ocuparse de regular aspectos vinculados con la conducta humana y sus relaciones socioeconómicas, políticas y de cualquier otro orden, es por esencia evolutiva y dinámica, razón por la cual, antes que interpretarse en forma restringida, debe entenderse en sentido amplio y flexible, de manera que la misma se extienda a todos los asuntos que, no obstante no haber sido considerados expresamente por la Constitución, son materia de producción legislativa.

4.6. En esa dirección, ha resaltado la Corte que, considerando que los textos constitucionales son concebidos o regulados en un contexto histórico determinado, marcado por hechos específicos propios de su época, y que los mismos son expedidos con vocación de permanencia y de adaptación futura, es necesario que su articulado deje abierta la posibilidad de que los asuntos no previstos en ellos o los nuevos que surjan, puedan ser regulados por el órgano legislativo, siendo esa, precisamente, “la función que desarrolla la cláusula general de competencia, pues de acuerdo con ella, en el caso colombiano, todos los temas que no han sido tratados dentro de la Constitución pueden llegar a ser regulados por el Congreso de la República.”

4.7. En plena correspondencia con lo anterior, también la Corte ha sostenido que el objetivo de una Constitución no es regular de forma detallada las funciones asignadas a los distintos órganos del Estado, pues dichos textos, en razón a su importancia política y jurídica, se diseñan a través de un conjunto de reglas generales por medio de las cuales se fijan las directrices básicas que permiten desarrollar aquellos objetivos y principios fundantes que la propia Constitución se ha propuesto. Desde ese punto de vista, lo ha dicho este Tribunal, “las normas orgánicas de la Constitución, y en particular las que describen el ejercicio de la función legislativa, son entonces esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas, impidiendo en cualquier caso predeterminar el acto de aplicación a partir de su lenguaje individual, el cual se viene a producir únicamente a la luz de una interpretación sistemática y armónica del conjunto normativo que avala y respalda el fundamento de su consagración”.

4.8. De ese modo, si es la propia constitución Política la que le confiere al Congreso de la República el ejercicio de la función legislativa del Estado, para que por su intermedio se fijen las reglas jurídicas llamadas a gobernar las relaciones políticas, sociales y económicas en los distintos períodos de la vida estatal, debe concluirse que las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de dicha función, “merecen una interpretación amplia y flexible que facilite su adecuación jurídica a las necesidades latentes del país y, al mismo tiempo, permitan al legislador desarrollar con tino, eficacia y celeridad la actividad pública de producción legislativa.”

Sobre el tema, se pronunció la Corte en la Sentencia C-524 de 1997, en los siguientes términos:

“De otro lado, la Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes” (CP Arts. 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso”.

Posteriormente, en la Sentencia C-1648 de 2000, esta Corte reiteró:

Así, si el mismo constituyente otorga al Congreso de la República, en su condición de órgano político de representación popular, el ejercicio de la función legislativa del Estado, para que por su intermedio de determinen los presupuestos jurídicos que van a regular las relaciones políticas, sociales y económicas en los diferentes momentos de la vida estatal, fácil es concluir que las normas constitucionales que actúan como pilares reguladores de esa actividad pública, en razón del principio democrático y pluralista que las sustenta, merecen una interpretación amplia y flexible que facilite su adecuación jurídica a las necesidades latentes del país y, al mismo tiempo, permitan al legislador desarrollar con tino, eficacia y celeridad la actividad pública de producción legislativa, la cual debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (arts. 157 y ss), observando también las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (C.P. arts. 150 y ss).

4.8. Ahora bien, aun cuando la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en virtud de la cláusula general de competencia, el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración normativa que trasciende o va más allá de las funciones específicamente señaladas en el artículo 150 de la Carta Política, también ha precisado que tal atribución no es absoluta, pues la misma debe desarrollarse de conformidad con las limitaciones y requisitos que la propia Constitución señala o que se derivan directamente de su texto.

4.9. En esa dirección, esta Corporación ha destacado que los límites a la competencia del Congreso para producir el derecho, interpretarlo, reformarlo y derogarlo, se derivan, fundamentalmente, (i) de la decisión constitucional de asignarle a otra rama del Poder Público u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121); (ii) de las cláusulas contenidas en la propia Carta Política que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas (C.P. art. 136); y (iii) de la obligación también derivada del Ordenamiento Superior, de respetar, en el contexto de la regulación legislativa de una determinada materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos directamente en la Carta. En armonía con ello, también la jurisprudencia ha señalado que la atribución legislativa del Congreso (iv) debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (C.P. arts. 157 y sigs.) y (v) observar igualmente las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (C.P. arts. 150 y sigs.).

4.10. Así las cosas, por fuera de las restricciones que la propia Carta Política dispone, el Congreso de la República cuenta con la potestad genérica de desarrollar la Constitución, potestad que lo habilita no sólo para expedir las reglas de derecho que correspondan al adecuado funcionamiento del Estado Social de Derecho, sino también para interpretarlas, reformarlas y derogarlas, atribuciones que a su vez pueden ser ejercidas en forma amplia y flexible, en relación con el marco de competencias legislativas previstas en el artículo 150 Superior”. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De otra parte, de forma general sobre la supresión de empleos públicos, tenemos que la Corte Constitucional ha señalado:

“Esta Sala ha reiterado que la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa que encuentra justificación en que el interés particular de los empleados públicos está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio. Por tal motivo, el derecho a la estabilidad laboral no comporta la obligación de la administración de mantener a un funcionario indefinida e incondicionalmente en el empleo. Por ello, la Constitución y la ley conceden a la administración la facultad para suprimir empleos y señalan el procedimiento respectivo. La Ley 443 de 1998, con el objeto de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, indica que las reformas de planta de personal de las entidades que impliquen supresión de empleos de carrera deben fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Pues bien, conforme a lo anteriormente expuesto, se resalta que una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron una supresión de un cargo no se fundaron en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración, sino por otro interés ajeno a estos colectivos, lo

constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo". (Negrita y subrayado por fuera del texto original).

De acuerdo con lo señalado, tenemos que, el Congreso cuenta con la cláusula general de competencia para que, por su intermedio se fijen las reglas jurídicas llamadas a gobernar las relaciones políticas, sociales y económicas en los distintos períodos de la vida estatal, de manera que se facilite la adecuación jurídica de las normas constitucionales a las necesidades latentes del país y, al mismo tiempo, permitan al legislador desarrollar con tino, eficacia y celeridad la actividad pública de producción legislativa; encontrado como limitaciones a la competencia del Congreso para producir el derecho, interpretarlo, reformarlo y derogarlo, principalmente las siguientes:

La decisión constitucional de asignarle a otra rama del Poder Público u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121);

Las cláusulas contenidas en la propia Carta Política que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas (C.P. art. 136); y

La obligación también derivada del Ordenamiento Superior, de respetar, en el contexto de la regulación legislativa de una determinada materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos directamente en la Carta.

En armonía con ello, también la jurisprudencia ha señalado que la atribución legislativa del Congreso debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (C.P. arts. 157 y sigs.) y observar igualmente las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (C.P. arts. 150 y sigs.).

De esta manera y atendiendo puntualmente su interrogante, el Congreso cuenta con la competencia para interpretar, reformar y derogar las disposiciones relacionadas con la conformación de los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual se materializó a través de la expedición de la Ley 2199 de 2020, en la cual, en criterio de esta dirección jurídica, no se modificó el periodo de los directores de estas entidades sino que se cambió su conformación con el fin de armonizar su funcionamiento con el régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá y Cundinamarca.

En este orden de ideas y respondiendo puntualmente su interrogante, no se observa una modificación al periodo del director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, sino una modificación en la conformación del consejo directivo de esa entidad, razón por la cual, en caso de haberse excluido a algunos de sus miembros e incluidos otros, una vez en vigencia la Ley, deberá darse inmediato cumplimiento a sus disposiciones.

Por último, me permito indicarle que, para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link Gestor Normativo donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Maia Borja

Revisó: Harold Herreño

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

"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".

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-439-16.htm>

Entendiendo de igual forma que la participación en el Consejo Directivo de la CAR no implica el ejercicio de un empleo público; sin embargo, estas consideraciones resultan aplicables al caso en estudio por interpretación extensiva.

Sentencia 05001-23-31- 000-1998-01480- 01(7404-05) 2 del 26 de octubre de 2006.

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:25:13