

Sentencia C-047/18

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015-Vulneración del principio de unidad de materia de leyes anuales de presupuesto nacional de los años 2011, 2012, 2013 y 2014, que asignaban el territorio del departamento del Meta a la jurisdicción de Cormacarena

Le corresponde a esta Corte decidir: ¿Si los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, atinentes a la jurisdicción de CORMACARENA, contenidos en dichas Leyes Anuales de Presupuesto para las Vigencias Fiscales 2012-2015, vulneran el principio de unidad de materia, artículos 158 y 169 Constitucionales, debido a que modificaron una norma de contenido sustancial y generaron efectos permanentes en el ordenamiento jurídico?

¿Si por medio de estos artículos se incurrió en una falta de correspondencia con la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y, en consecuencia, se vulneraron los artículos 341 y 346 de la Constitución Política? En procura de resolver los cuestionamientos planteados, se procederá a desarrollar el estudio de los siguientes temas: (i) breve referencia a la naturaleza jurídica de los Planes Nacionales de Desarrollo y las Leyes Anuales de Presupuesto y la correspondencia entre estos dos tipos de normativas. Reiteración de jurisprudencia; (ii) principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto. Énfasis en las disposiciones generales; (iii) características esenciales de las Corporaciones Autónomas Regionales; y, finalmente, se realizará el (iv) análisis constitucional de la norma acusada. Luego del análisis detallado realizado, la Corte concluye que los artículos analizados deben ser declarados inexecutable por la vulneración al principio de unidad de materia y la falta de correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, cargos de la demanda. Lo anterior debido a que, al tratarse de disposiciones varias, incluidas en las disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto, no tenían la potestad para modificar el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de contenido sustantivo y con vocación de permanencia; ni de incorporar al ordenamiento jurídico una norma expresamente derogada por la Ley del Plan en la que de hecho debían fundamentarse.

INTEGRACION NORMATIVA-Significados/INTEGRACION NORMATIVA-Procedencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Pronunciamiento sobre disposiciones vigentes o sobre aquellas que habiendo perdido su vigencia continúen produciendo efectos/SUSTRACCION DE MATERIA-Abstención de adelantar juicio de inconstitucionalidad cuando norma desaparece del ordenamiento jurídico y no produce efectos jurídicos

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Naturaleza

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parte general y Plan de inversiones públicas

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Instrumentos o estrategias necesarios para consecución de metas y objetivos

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vigencia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vigencia hasta tanto no sean derogados o modificados por norma posterior

DEROGATORIA-Concepto/DEROGATORIA-Tipos

DEROGACION TACITA-Alcance

LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO Y APROPIACIONES-Naturaleza, características y finalidades

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Consagración constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexión entre el título de la norma y su contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/UNIDAD DE MATERIA-No es sinónimo de simplicidad temática/UNIDAD DE MATERIA-Principios de razonabilidad y proporcionalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad material, causal, teleológica o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Naturaleza jurídica

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-En materia administrativa u orgánica, financiera y patrimonial y política y funcional

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Objeto/CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Jurisdicción

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de diferir efectos

Referencia: Expediente D-11963

Demandante: Héctor Raúl Franco Roa

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Héctor Raúl Franco Roa, presentó demanda contra el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

Mediante Auto del 1o de marzo de 2017[1], el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que los fundamentos de las acusaciones carecían de la suficiente carga argumentativa para vislumbrar una duda mínima suficiente sobre la vulneración o el desconocimiento de la Constitución Política por la norma demandada. Lo anterior, toda vez que la demanda carecía de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia necesarios para la debida estructuración de los cargos de inconstitucionalidad, según lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial respectivo.

Dentro del término previsto, el 7 de marzo de 2017, los accionantes radicaron en la Secretaría General de esta Corporación escrito de subsanación.

A través de Auto del 22 de marzo de 2015, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo.

En la misma providencia, en virtud de lo dispuesto en los Artículos 244 Constitucional y 11 del Decreto 2067 de 1991, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y Medio Ambiente, al Departamento Nacional de Planeación, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Gobernación de los Departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (CORMACARENA), a la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía (CDA) y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA).

Adicionalmente, en observación del artículo 13 del Decreto 2067 de 2011, se invitó a las Facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, la Universidad Javeriana, la Universidad de los Llanos, la Universidad Nacional, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Colombiana de Departamentos, para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico del juicio que se adelanta.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, según su publicación en el Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014.

LEY 1737 DE 2014

Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015

ARTÍCULO 103. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.

III. LA DEMANDA

1. Norma constitucional que se considera infringida

A juicio del accionante el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”, transgrede los artículos 158, 169, 341 y 346 de la Constitución Política.

2. Demanda

En consideración del demandante por medio del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 se incurre, primero, en la vulneración del principio de unidad de materia y, segundo, en la ausencia de correspondencia que debe existir entre el Plan Nacional de Desarrollo y la ley anual de presupuesto.

(i) Vulneración del principio de unidad de materia

En criterio del accionante, la disposición acusada no tiene conexidad con la Ley 1737 de 2014 ni con el título de la misma, en contradicción con los artículos 158 y 169 de la

Constitución Política.

Señaló que mientras la Ley Anual de Presupuesto 1737 de 2014 decreta el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 2015, el artículo 103, demandado, amplió indefinidamente la jurisdicción de CORMACARENA y, con ello, modificó el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 en el cual está regulada. Lo anterior, a pesar de que en la exposición de motivos y en los antecedentes legislativos del Proyecto de Ley no se aludió a la necesidad de realizar este cambio, el cual implica la distorsión de la distribución de competencias definida bajo criterios técnicos, en la Ley 99.

Explicó que el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 estableció la jurisdicción de CORMACARENA, señalando que comprendería el territorio del Área de Manejo Especial la Macarena (AMEM), delimitado, a su vez, en el Decreto 1989 de 1989. Posteriormente, este artículo fue modificado por el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, en el cual se amplió la jurisdicción de CORMACARENA a todo el departamento del Meta. No obstante, mediante la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, esta disposición fue derogada “expresamente”. Preciso que mediante el artículo 276 de esta Ley, sobre “vigencias y derogatorias”, se señalaron los artículos que, excepcionalmente, quedaban vigentes “entre los cuales no se mencionó al artículo 120 de la Ley 812 de 2003”, lo que permite concluir que la jurisdicción de CORMACARENA es la originalmente regulada por el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993. Norma que, por ende, resulta modificada mediante la disposición demandada.

Adicionalmente, se advirtió el desconocimiento del principio de temporalidad de las leyes anuales de presupuesto. Explicó que la disposición acusada comprende un contenido permanente, dirigido a la definición de la jurisdicción de CORMACARENA, sin delimitar esta norma en el tiempo y, como evidencia de ello, indicó que esa entidad, actualmente, continúa ejerciendo funciones con fundamento en el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, en todo el Departamento del Meta. En este sentido, puso de presente la Sentencia C-704 de 2015, por medio del cual se estableció que “dentro de la Ley anual de presupuesto no pueden incluirse modificaciones a normas sustantivas, pues las mismas tendrán vocación de permanencia, contrariándose con ello la naturaleza temporal” de las mismas.

Bajo este entendido, alegó que con la inclusión del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, se vulnera el artículo 158 Superior, pues se ausenta la coherencia lógica y material que debe existir con la norma en la que está inserto y que exige el principio de unidad de materia. Por consiguiente, se transgredió la conexidad obligatoria en acatamiento del principio de unidad de materia y, con ello, se desconoció el fin de la Ley (conexidad teleológica); se integró una disposición de contenido material distinto al de la misma (conexidad temática); y desconoció la vigencia anual de la misma (conexidad temporal). En esa línea, explicó que no existe conexidad:

(a) Temática: el artículo acusado carece de conexidad con la materia presupuestal, pues mientras la Ley Anual de Presupuesto tiene como fin “decretar el presupuesto de rentas, recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015, y autorizar al Gobierno para efectuar el cobro de los ingresos ordinario y extraordinario de la Nación y la forma cómo debe destinar los fondos para dicha vigencia”, la disposición demandada implica la “modificación de una reglamentación de índole sustancial, hacia una autoridad medioambiental, en la que se modifica su jurisdicción, la cual se encuentra contenida en otra norma como es la Ley 99 de 1993”.

(b) Causal: los fundamentos de la Ley 1737 de 2014 se encuentran en la Constitución Política y en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, los cuales distan de los que determinaron la intromisión del artículo acusado, atinente a la jurisdicción de CORMACARENA. Por ende, en dicha exposición de motivos el Gobierno no “enuncia la necesidad económica de modificar la jurisdicción” de esta entidad, la cual, se insiste, está regulada en el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma en la que se definió tal aspecto con base, ahí sí, de la relevancia ecosistema y medio ambiental del país.

(d) Sistemática: los artículos previos y posteriores al artículo 103 de la Ley en mención, se enfocan en el manejo de los recursos públicos y planes de inversión para la vigencia fiscal 2015. En contraste, esta disposición se ocupa de asuntos jurisdiccionales. En esa medida, mientras el resto de artículos se enfocan en la correcta ejecución del presupuesto durante la vigencia fiscal 2015, el demandado no sirve a ese fin y tiene vocación de permanencia. En el mismo sentido, explicó que la Ley 1737 de 2014 tiene 125 artículos, los comprendidos entre el 39 y 125 corresponden a las disposiciones varias, entre las cuales se encuentra regulada la norma acusada, artículo 103, a pesar de que este conjunto de

normas atañe a asuntos meramente presupuestales.

Respecto al artículo 169 Constitucional, alegó que debe existir correspondencia lógica entre el título de la ley y su contenido y, en esa medida, el Congreso debe conservar la relación integral y estructural de este con las disposiciones que abarca, para ello, debe definir con precisión desde la redacción del mismo, cuáles son las materias de las que se ocupará la Ley. A pesar de lo anterior, en el caso bajo estudio, advirtió el desconocimiento de esta norma tras un silogismo simple en el que se evidenció que el título de la Ley 1737 de 2014 se redactó por el Congreso en los siguientes términos: “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”. De este enunciado se desprende que el contenido de esta norma se dirige a la aplicación de las reglas presupuestales para la vigencia fiscal del 2015. Por consiguiente, pone de presente que la Ley se dirige a la aplicación o adopción de reglas de presupuesto para la vigencia anual correspondiente, más no para otorgar poderes y jurisdicción de manera permanente a un órgano ambiental en el departamento del Meta. A pesar de ello, el artículo 103, demandado, alude a la ampliación de la jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional, sin respetar, además, la limitación temporal de la norma.

(ii) Falta de correspondencia entre el artículo acusado y el Plan Nacional de Desarrollo

El accionante alegó la vulneración de los artículos 341 y 346 de la Constitución Política, mediante los cuales se establece la supremacía jerárquica del Plan Nacional de Desarrollo y la obligatoria correspondencia que debe existir entre este y las leyes anuales de presupuesto. Al efecto, puso de presente la Sentencia C-334 de 2012 en la cual se señaló que “una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el plan nacional será una norma contraria a la Constitución”. Fundamentos tras los cuales precisó que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, por medio del cual se amplió la jurisdicción de CORMACARENA, carece de correspondencia con la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014), vigencia durante la cual fue expedido.

Explicó que la jurisdicción de esa Corporación fue definida en el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, disposición modificada por el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), sin embargo, este último fue derogado “expresamente”

por la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014). Es decir, a pesar de esta derogatoria dispuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, por medio de la Ley Anual de Presupuesto, expedida durante el cuatrienio en la que esta estuvo vigente, se incorporó nuevamente al ordenamiento jurídico la norma derogada.

Por último, señaló que la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 no hace ninguna modificación a la jurisdicción de CORMACARENA, quedando vigente, insiste, el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

3. INTERVENCIONES

3.1. Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, allegó intervención a esta Corporación el 20 de abril de 2017, en la que solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada por considerar que vulnera el principio de unidad de materia.

Para sustentar su posición, explicó que la Ley 1737 de 2014 contenía la proyección de ingresos y egresos del fisco nacional de 2015, no obstante, el artículo 103 se incorporó para “la determinación del área territorial de competencia de una Corporación Autónoma Regional”. Adicionalmente, esta disposición fue incluida con vocación de permanencia, contrario a la temporalidad de la Ley Anual de Presupuesto, correspondiente al periodo de un año, como enfatizó la Sentencia C-704 de 2015.

3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por medio de escrito presentado el 21 de abril de 2017, Juan Carlos Puerto Acosta, delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014.

Para sustentar su posición, señaló que el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, Ley Orgánica de Presupuesto, establece que el Presupuesto General de la Nación se compone de (i) el presupuesto de rentas; (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; y (iii) disposiciones generales. El artículo demandado hace parte de estas últimas, lo cual se justifica en la medida en que las Corporaciones Autónomas Regionales gozan de un

presupuesto que deben ejecutar, entre otros, a su jurisdicción.

Igualmente, advirtió que el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 fue modificado por medio del artículo 120 de la Ley 812 de 2003, mediante el cual se dispuso la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA, contenido normativo que se reprodujo en las Leyes Anuales de Presupuesto 1485 de 2011, 1593 de 2012 y 1687 de 2014. En consecuencia, lo que se hizo por medio de la disposición acusada fue reiterar, en su criterio, una norma que ya hace parte del ordenamiento jurídico, es decir, buscó “mantener la ejecución presupuestal por parte de CORMACARENA en razón de la ampliación (de la jurisdicción)”.

Por ende, advirtió que declarar la inexecutable de la disposición acusada implicaría, por un lado, respetar la voluntad legislativa de mantener la vigencia de esta disposición y, adicionalmente, permitiría a esa entidad ejecutar los recursos que le han sido asignados conforme con su jurisdicción. En todo caso, indicó que, en su criterio, esta norma se encontraba delimitada en el tiempo, puesto que regía por el periodo de 1 año “por disposición expresa del POT-que integra el bloque de constitucionalidad latu sensu- y la norma no establece lo contrario”.

3.3. Departamento del Caquetá

La señora Yaneth Lorena Giraldo Vargas, apoderada judicial del Departamento del Caquetá, por medio de intervención radicada el 27 de abril de 2017, solicitó la inexecutable de la norma. En su intervención manifestó que entre el artículo demandado y la ley anual de presupuesto en la que está contenido no existe conexidad (i) temática; (ii) causal; (iii) teleológica; ni (iv) sistemática. En consecuencia, se vulnera los artículos 158 Constitucional, atinente a la unidad de materia, y 169 Superior, según el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. Y, adicionalmente, evidenció la contradicción entre la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, y la Ley 1737 de 2014, Ley Anual de presupuesto.

(i) Respecto de la conexidad temática, advirtió que la Ley 1737 de 2014 trata del “Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015”, mientras que el artículo demandado introduce una ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA. (ii) Tampoco cumple con la relación causal, puesto que la motivación a la que obedece la Ley es el manejo presupuestal, el cual

no guarda relación con la jurisdicción de CORMACARENA. A lo que agregó que en el Proyecto de Ley no se incluyó un motivo para justificar que el precepto demandado tenga conexidad con esta ley. (iii) En lo atinente al criterio teleológico, recordó que, de acuerdo con el literal c del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, las disposiciones generales, a las cuales pertenece la norma acusada, deben buscar asegurar la correcta ejecución del presupuesto, en contraste, el artículo demandado, tiene un objeto jurisdiccional. (iv) Respecto a la conexidad sistemática, la interviniente indicó que la disposición acusada no tiene conexidad con las demás normas de la Ley 1737 de 2014, dado que no persigue la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto, a diferencia de las demás normas de este cuerpo normativo.

A lo anterior, la interviniente agregó que la norma acusada realiza modificaciones sustanciales al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, las cuales, además, tienen carácter permanente, en contradicción con el carácter temporal de la Ley Anual de Presupuesto.

Por último, el departamento interviniente adujo que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 tampoco tiene conexidad con la ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014), debido a que por medio de este se incorporó el contenido sustancial del artículo 120 de la Ley 812 de 2003, (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006) en el cual se regulaba lo atinente a la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA. Es decir, el artículo demandado incorporó una norma derogada expresamente por el Plan Nacional de Desarrollo, en vigencia del cual fue expedido. A la vez, resaltó que no se hace mención a esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015, vigente.

3.4. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA

Ximena del Pilar Guerrero Díaz, apoderada judicial de CORMACARENA, radicó intervención el día 24 de abril de 2017, en la que solicitó declarar la exequibilidad el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014.

Inicialmente, esa entidad hizo un recuento histórico del marco jurídico mediante el cual se ha regulado su jurisdicción, en desarrollo del cual mencionó el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, su modificación mediante el artículo 120 de la Ley 812 de 2003; así como las Leyes Anuales de Presupuesto comprendidas entre el 2011 y el 2014, en las cuales, según

advirtió, se reiteró tal modificación. Esta modificación consistió puntualmente en la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA, pues inicialmente se restringía para el “AMEM” y, con la mentada modificación, se amplió a todo el Departamento del Meta, con algunas restricciones respecto a los territorios en litigio con Caquetá y Guaviare. El fundamento de esta ampliación, según indicó, obedeció al único propósito de “ajustar la jurisdicción (...) a la del ente territorial, de acuerdo a la división político administrativa vigente”.

Explicó que en la Leyes Anuales de Presupuesto comprendidas entre el 2011-2014 se destinó el presupuesto para gastos de funcionamiento e inversión a CORMACARENA y, en consecuencia, en las disposiciones generales se estableció la jurisdicción respecto de la cual se debían ejecutar estos recursos. Puntualmente, en relación con la Ley 1737 de 2014, Ley Anual de Presupuesto para la vigencia fiscal 2015, la destinación presupuestal se realizó por medio del artículo 3º, en la Sección 3227 y, en el artículo 103 (demandado), se estableció la jurisdicción en la cual debían ejecutarse tales recursos. En consecuencia, existe una relación plausible, evidente y clara entre la Ley 1737 de 2014 y el artículo 103, regulado en esa misma normativa. Puntualmente, advierte que existe conexidad: (i) temática, dado que a pesar de que en la Ley 1737 de 2014 consagra la Ley Anual de Presupuesto del 2015, lo cierto es que también determinó las partidas presupuestales para que CORMACARENA ejerza sus funciones en el área de jurisdicción ahí definida; (ii) causal y (iii) teleológica, puesto que era necesario que el legislador dispusiera en una disposición el límite territorial en el que esa entidad debía ejercer su jurisdicción y, por ende, ejecutar los recursos destinados a la misma; y (iv) sistemática: ya que el contenido de la disposición acusada, en el marco de la Ley 1737 de 2014, tiene la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

Adicionalmente, señaló que se cumple con el requisito de competencia legislativa del Congreso para incluir válidamente en las disposiciones generales asuntos que superan prescripciones netamente contables, con fundamento en la Sentencia C-1124 de 2008, según la cual “el principio de unidad de materia no puede ser tan estricto que por responder a una concepción superada de lo que es el presupuesto ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades, pero tampoco tan laxa que, so pretexto de la ejecución presupuestal, se permita que las disposiciones generales desborden el objeto y los propósitos que inspiran su inclusión en la ley anual de presupuesto”.

En lo que atañe a la contradicción entre la norma acusada y la Ley 1450 de 2011, CORMACARENA alegó que “la disposición controvertida no fue incorporada en dicha normatividad y sobre dicho asunto nada se dijo en dicha ley, por ende, al tratarse de un asunto no reglado en dicha norma, mal puede alegarse se trata de una disposición contraria a la misma”.

Agregó que restringir la jurisdicción a la definida inicialmente en el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 generaría inseguridad jurídica, situación que solo se modificaría cuando se ratifique la jurisdicción de CORMACARENA a todo el Departamento del Meta. En este sentido destacó que esta entidad “definió en el Plan de Gestión Ambiental Regional 2010-2019, un compromiso de manejo ambiental ante el departamento del Meta, bajo unas líneas estratégicas puntuales que viene desarrollando a través de los Planes de Acción y anualmente a través de los Planes Operativos. Estos programas y proyectos se traducen en una inversión de \$54.970 millones de pesos, que deben ejecutarse según lo programado en lo que resta de la vigencia 2017 y los años 2018-2019”// Presupuesto este, que de no contarse con los recursos que son aportados por los municipios que pertenecen al área del AMEM se vería afectado en una reducción cercana a los \$33.060 millones de pesos, (...) lo que implicaría el incumplimiento de la ejecución de estos proyectos y de paso generaría un impacto social y ambiental (...) // Así mismo, CORMACARENA en su accionar ha comprometido parte de su presupuesto futuro en obligaciones como el servicio de la deuda (\$3.947 millones restantes por pagar hasta el año 2019)”.

Bajo este entendido, manifestó que declararse la inexequibilidad simple implicaría causar inseguridad en el sistema jurídico para todas las actuaciones de CORMACARENA, puesto que se restringiría el marco de acción al área denominada “AMEM”. Situación que únicamente se subsanaría con una disposición normativa expedida por el legislador en la que se ratifique la jurisdicción de esta entidad en el departamento del Meta. Motivo por el cual, concluye que en este escenario se debería declarar la “constitucionalidad condicionada” de la norma.

3.5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Laura Angélica Rubio Moncada, apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, allegó intervención el 25 de abril de 2017, solicitando dicho Ministerio sea

desvinculado de la presente acción pública de inconstitucionalidad por no haber participado en la propuesta de la Ley y no ser responsable jurídico o funcional por determinación legal.

3.6. INTERVENCIONES CIUDADANAS

3.6.1. Martha Alexandra Prieto Martínez, ciudadana colombiana, obrando en nombre propio, radicó escrito en esta Corporación el 20 de abril de 2017, solicitando que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 sea declarado inexecutable. Para sustentar su solicitud, la interviniente alega que la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia, por cuanto carece de conexidad temática con la materia presupuestaria, de rentas, recursos de capital o ley de apropiaciones; teleológica en la medida en que no busca la correcta ejecución del presupuesto sino modificar el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, ampliando la jurisdicción de CORMACARENA; ni temporal, pues se trata de una disposición con vocación de permanencia.

Realizando un recuento normativo, la interviniente indicó que con el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, se amplió la jurisdicción de CORMACARENA, sin embargo, este artículo fue derogado por el inciso 2º del artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el cual se estipuló que “(c)on el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones de la Ley 812 de 2003 los artículos, 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121”. Por consiguiente, al no incluirse el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, este quedó derogado. A pesar de ello, señaló que se incluyó, nuevamente, la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA, en las Leyes Anuales de Presupuesto 1485 de 2011, 1593 de 2012, 1687 de 2013 y Ley 1737 de 2014, tendencia que se rompe con la Ley 1769 de 2015, que no estipuló la jurisdicción de CORMACARENA. En consecuencia, el área de jurisdicción a partir del año 2016 debió ceñirse al Área de Manejo Especial la Macarena, “AMEM”, conforme con la Ley 99 de 1993, puesto que las entidades no pueden atribuirse facultades que el legislador no les atribuye.

No está demás señalar que en la intervención se citan algunos conceptos emitidos, entre otros, por el Ministerio del Interior del 11 de octubre de 2016, conforme con el cual la norma perdió vigencia al terminar el periodo fiscal 2015, en contradicción con el concepto del

Ministerio de Ambiente, de la misma fecha, de acuerdo con el cual, las disposiciones contenidas en el artículo 103 no se ven afectadas por el cumplimiento del objeto de la Ley Anual del Presupuesto.

Finalmente, señaló que, de declarar la inexecuibilidad de la norma, las funciones que CORMACARENA ejerce deben ser adelantadas por CORPORINOQUIA o por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en atención a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 6º de la Ley 99 de 1993. Adicionalmente señaló que, debido a que los recursos públicos asignados a CORMACARENA después de que perdió vigencia la Ley 1737 de 2014, es decir, para las vigencias fiscales 2016-2017 son recursos públicos irregularmente percibidos, entonces deberán ser entregados o al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a CORPORINOQUIA, según corresponda.

3.6.2. Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas, ciudadano colombiano, obrando en nombre propio, radicó escrito en esta Corporación el 20 de abril de 2017, en el cual solicita que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 sea declarado inexecutable. Al respecto advirtió que el artículo acusado no guarda ninguna relación de conexidad con la ley que la contiene, pues alude a la modificación de la jurisdicción de CORMACARENA, con base en criterios meramente administrativos y desconociendo los criterios técnicos y científicos de la Ley 99 de 1993, que buscó orientar la estructuración administrativa de gestión ambiental, de tal manera que se evitara el fraccionamiento de ecosistemas así como la politización y burocratización en estas áreas.

Adicionalmente, señaló que con esta norma se desconoció la prohibición de modificar materias sustantivas, pues el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, cambió la Ley 99 de 1993 e, incluso, la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, ya que el artículo en comento “revivió una facultad derogada expresamente por esta Ley en su artículo 276”, a pesar de que se trata de una ley de mayor jerarquía. Sumado a ello, CORMACARENA viene aplicando el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, “más allá de la vigencia para la cual debió haberse expedido que es el año 2015”. Como prueba del ejercicio de estas competencias por esta Corporación en el año 2016, puso de presente el informe de esta Corporación presentado en esta anualidad.

3.6.3. Nelson Vivas Mora, Julián David Villa Nieves, David Andrés Riaño Peñuela, Nathaly

Rojas Bejarano, ciudadanos colombianos, obrando en nombre propio, intervinieron mediante escrito radicado el 21 de abril de 2017, con el fin de solicitar que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 sea declarado inexecutable.

Para sustentar su posición argumentaron que el artículo referido vulnera el principio de unidad de materia. Señalan que las Corporaciones Autónomas Regionales se estructuraron atendiendo al manejo de los recursos hídricos y la preservación de santuarios de fauna y flora. Estos criterios técnicos definieron la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales en la Ley 99 de 1993, que, en particular, le asignaron a CORMACARENA la jurisdicción sobre “16 municipios del departamento del Meta entre los ríos Ariari, Guejar y Guayabero, que involucran un área con gran valor ambiental, santuario de fauna y flora, banco genético patrimonio de la humanidad”.

Según los intervinientes, esta jurisdicción cambió de manera arbitraria y sin soporte técnico con el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, lo que, a su juicio, desarticuló el territorio de los Llanos Orinoquenses, jurisdicción de CORPORINOQUIA, y lo mezcló con el Área de Manejo Especial la Macarena-AMEM, desconociendo los diferentes servicios ecosistémicos que prestan[2]. En relación con esta última se destacó que es de interés científico para el estudio de la flora, la fauna y la gea. Preceptos en concordancia con los cuales, mediante el Decreto 1989 de 1989, se declaró el Área de Manejo Especial la Macarena –“AMEM”, así como la sierra nevada de la Macarena “y se clasifica y zonifica el territorio y se fijan los límites reales”.

Concluyeron que restablecer la competencia de CORMACARENA comprendería el inicio de la mitigación del daño causado, derivado de la dispersión de las acciones de esa Corporación. Y, en cualquier caso, ello no implicaría un caos territorial, pues con el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, se desarrolló esa transición y, de la misma manera, “se debe revertir el proceso entre estas Corporaciones con la supervisión de las autoridades correspondientes: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las autoridades locales”.

3.6.4. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez. Vencido el término para intervenir, el 4 de agosto de 2017, el señor Julio Cesar Ortiz de Gutiérrez, presentó, extemporáneamente, una “intervención accidental”, en condición, según el manifestó, de “Amicus Curiae”.

En relación con la vigencia, el ciudadano sostuvo que el estudio constitucional implica analizar, además de la vigencia de la norma demandada, artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, la jurisprudencia aplicable en aquellos casos en los que una ley especial (Ley 99 de 1993) resulta modificada por una disposición de una ley de naturaleza periódica (Ley 812 de 2003) y, a su vez, esta última disposición, posteriormente, es modificada o derogada tácitamente (Ley 1450 de 2011). Es decir, se debe definir la vigencia del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y lo que sucede con el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 no incluido en la Ley 1450 de 2011.

Adicionalmente, el señor Ortiz planteó que las leyes de naturaleza temporal, como el plan nacional de desarrollo o la ley anual de presupuesto, contienen disposiciones que deben mantener su vigencia por razones de índole constitucional[3]. Por consiguiente, es errado sostener que el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 resultó derogado por el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 “que apenas ordena modificarlo o introduce una reforma parcial” e, igualmente, es equivoco señalar que la no prorroga del artículo 120 de la Ley 812 de 2003 en la Ley 1540 de 2011, implica también, una derogatoria tácita.

Adicionalmente, sostuvo que el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, con la modificación introducida, pasó a consolidar una sola unidad normativa con carácter permanente. Explicó que “de conformidad con el artículo 158 de la CN la ley que sea objeto de una reforma parcial debe incorporar en un solo texto las modificaciones parciales aprobadas”. Bajo este entendido, la parte de la ley que ordena la modificación parcial se incorpora a la ley modificada y por ello se hace objeto de sus reformas, incluso de su derogatoria con independencia de los cambios de la ley que le dio origen e introdujo la modificación. En consecuencia, la norma, una vez haya sido modificada, “solo puede ser reformada o derogada si se hace mención expresa a ella y no solo a la que la modificó o adicionó”.

Posteriormente, sostuvo que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, es una “reiteración con fines fiscales y presupuestales y una repetición normativa de (una) disposición legal preexistente y vigente (...)” en las leyes anuales de presupuesto. Indicó que, “(s)e trata precisamente de la repetición innecesaria del inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 (...)”. Bajo estos lineamientos, alegó que la norma acusada y “las anteriores incorporadas en varias leyes anuales de presupuesto solamente repiten por las mismas razones técnicas un pedazo o parte del ordenamiento que organiza un sector de la

administración pública nacional de naturaleza especial dado su ámbito territorial específico de competencias” (resaltado propio).

Aunado a ello, afirma que sí existe conexidad de materia, pues esta norma, “guarda respeto y se ajusta a los supuestos temáticos, orgánicos y teleológicos con la ley anual de presupuesto a la que pertenece”. Lo “que hace es repetir literalmente y de modo legítimo, constitucional y práctico con fines presupuestales una parte del citado artículo 38 de la Ley 99 de 1993, con la incorporación del inciso reformado por la Ley 812 de 2003” (negritas de la Corte).

Finalmente, señaló que en caso de que se decida la inconstitucionalidad de la norma, por los cargos de la demanda, se debe proferir una sentencia con efectos diferidos hasta cuando se expida la ley que supere el vacío sobre la competencia asignada a CORMACARENA, con la modificación introducida mediante la Ley 812 de 2003. De lo contrario, la inexequibilidad pura y simple, generaría un impacto negativo sobre disposiciones de la Carta atinentes a la protección ambiental y ecológica, entre otras garantías constitucionales.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante escrito allegado el 22 de mayo de 2017, Fernando Carrillo Flores, Procurador General de la Nación, solicitó a esta Corporación que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 sea declarado inexequible.

Antes de proceder con el análisis de constitucionalidad, el Ministerio Público indicó que la norma acusada continúa produciendo efectos jurídicos y no ha sido derogada, en consecuencia, resulta posible el examen de constitucionalidad. Lo anterior por cuanto, primero, la Ley 1815 de 2016, Ley Anual de Presupuesto del 2017, destinó recursos para su funcionamiento e inversión[4] pero no reguló la jurisdicción de CORMACARENA; y, segundo, esta entidad, en su informe de gestión de 2016, informó que se rige por el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 demandado.

Ahora bien, a juicio del Ministerio Público, la norma acusada sí viola el principio de unidad de materia, art. 158 de la Constitución Política, ya que siguiendo los lineamientos establecidos por la Sentencia C-704 de 2015, las disposiciones generales tienen relación

con la materia presupuestal cuando (i) “su propósito es asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”; (ii) “tienen un carácter temporal” y (iii) “son de carácter instrumental”. De lo anterior concluye que (i) la disposición acusada no tiene conexidad con la materia presupuestal, pues define la competencia territorial de CORMACARENA y no procura la correcta ejecución del presupuesto; (ii) el carácter temporal tampoco se cumple, dado que el artículo produce efectos jurídicos en la actualidad, pues es el fundamento para el ejercicio de funciones de CORMACARENA; y, finalmente, (iii) modificó una norma permanente del ordenamiento jurídico, artículo 38 de la Ley 99 de 1993, en la que el legislativo creó a CORMACARENA y fijó su jurisdicción, delimitándola al territorio del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM). En contraste, la norma acusada modificó la competencia territorial de esa Corporación, incluyendo todo el territorio del Departamento del Meta.

Finalmente, en relación con el cargo del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 y el Plan Nacional de Desarrollo, se sostuvo que al considerar que esta norma debe ser declarada inconstitucional por el cargo de violación al principio de unidad de materia, no existe lugar a un pronunciamiento respecto de la falta de correspondencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el artículo acusado.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de la referencia, según lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política y el artículo 5º del Acuerdo 02 de 2015, “(P)or medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”, en razón a que se trata de una acción pública de inconstitucionalidad contra una norma que hace parte de una Ley de la República.

2. Cuestiones preliminares

2.1. Necesidad de integración normativa

El artículo 103[5] de la Ley 1737 de 2014, demandado, dispuso la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA a todo el Departamento del Meta, disposición también

contenida en los artículos 85[6] de la Ley 1485 de 2011; 87[7] y 95[8] de la Ley 1593 de 2012 y 85[9] de la Ley 1687 de 2013.

En criterio de esta Sala, la reproducción del contenido sustancial de esta norma, exige dar aplicación al inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 y, en esa medida, realizar la integración normativa de la disposición demandada con las otras normas de idéntico contenido total o parcial para el análisis de constitucionalidad.

Lo anterior, puesto que la integración normativa se aplica, entre otros, “en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo”[10] (resaltado propio). Adicionalmente, la finalidad de esta herramienta constitucional consiste, en esencia, en hacer efectivo el control de las decisiones del legislador y la coherencia en el ordenamiento jurídico. Su conformación determina “el poder del juez constitucional para resolver un asunto en sus problemas jurídicos sustanciales, pueda efectuarse sobre todos los elementos que estructuran una determinada construcción jurídica.”[11] Incluso, se ha señalado que una “decisión distinta reñiría con el papel de guardián supremo que la Constitución le asigna a esta Corte y eventualmente tornaría en huero el mandato de supremacía de la Carta al que alude el artículo 4 Superior”.[12]

Siguiendo el precedente jurisprudencial, la aplicación de la figura de la integración normativa de los mencionados artículos resulta procedente en el presente caso pues, como es evidente, las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014 reprodujeron el mismo contenido normativo, consistente en la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA a todo el Departamento del Meta. Integración que resulta necesaria para que el estudio constitucional recaiga sobre este enunciado normativo de manera integral, en procura del control constitucional efectivo de las decisiones del legislador y la coherencia del ordenamiento jurídico, lo cual resulta de especial importancia por la relevancia constitucional del asunto bajo estudio y debido a que, como se analiza en el acápite que sigue a continuación, produce efectos jurídicos, por lo que adoptar una decisión que simplemente recaiga en el artículo demandado puede generar la insuficiencia del control desplegado por esta Corporación[13].

2.2. ¿Procede emitir un pronunciamiento de fondo pese a que los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, agotaron, en principio, su vigencia, dado que continúan produciendo efectos jurídicos?

La Corte Constitucional es competente para hacer cumplir la Carta, por ende, sus pronunciamientos solo proceden frente a normas vigentes en el ordenamiento jurídico o sobre aquellas que habiendo perdido vigencia continúen produciendo efectos[14] y, en esa medida, la acción pública de inconstitucionalidad debe dirigirse contra normas que integran el sistema jurídico[15]. Por ende, únicamente cuando la norma demandada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede esta Corte acudir a la figura de sustracción de materia[16], abstenerse de adelantar el respectivo juicio y, por consiguiente, declararse inhibida[17].

Siguiendo esta línea, mediante la Sentencia C-592 de 2015 este Tribunal estudió el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, ubicado en las “Disposiciones Generales”, específicamente en el capítulo V sobre “Disposiciones varias”, de la Ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014. La Corte advirtió que: “no implica que la Corte deba inhibirse de conocer de la constitucionalidad del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, pues si bien esta norma se aplica a la vigencia fiscal de 2014, la cual ya expiró, la Corte ha señalado que la conclusión antes reseñada no tiene carácter absoluto por cuanto, en precisas y particulares condiciones, es posible que la Corte se pronuncie de fondo, aun cuando las disposiciones acusadas hayan dejado de regir.”

Igualmente, se analizó el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016”, en el fallo C-665 de 2016, en cuya oportunidad se advirtió que: “En el asunto bajo examen la demanda se dirige contra una disposición inserta en la Ley Anual de Presupuesto de la vigencia 2016, en concreto contra el artículo 80, que impone la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de trasladar unos recursos al Fosyga, o a quien haga sus veces, con el objeto de financiar el régimen subsidiado, a más tardar el 31 de enero de 2016. Esta última condición de aplicación de la norma, en consideración de la Procuraduría General de la Nación, determina que la

disposición no esté vigente y sus efectos se hayan agotado. No obstante, considera la Sala que aunque la disposición demandada haya consagrado una obligación a cumplirse en un término perentorio, ello no implica que sus efectos también hayan cesado en la misma fecha, pues, v. gr., el incumplimiento de la obligación podría generar el cobro posterior a través de los mecanismos legales para el efecto. En esas condiciones, considera la Sala que los efectos que puede continuar provocando imponen un pronunciamiento en este caso.” (Negrillas de la Corte)

Las Leyes Anuales de Presupuesto 1485 de 2011, 1593 de 2012, 1687 de 2013 y 1737 de 2014, fueron expedidas con la finalidad de regir para las vigencias fiscales de los años 2012, 2013, 2014 y 2015, respectivamente. Por consiguiente, los artículos en estas leyes contenidos, que aluden a la jurisdicción de CORMACARENA, en principio, perdieron vigencia al terminar tales anualidades. Sin embargo, estas disposiciones continúan produciendo efectos jurídicos y, de hecho, el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 continúa siendo irregularmente aplicado por CORMACARENA, para justificar su competencia:

(i) Esta entidad ejerce en la actualidad su jurisdicción con base, entre otras, en el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, conforme se evidencia, tal y como lo manifestó el Ministerio Público y uno de los intervinientes[18], en los últimos informes de gestión de esta, correspondientes a los años 2016 y 2017 en donde afirma reiteradamente que “CORMACARENA, como autoridad ambiental para el departamento del Meta, asignada por la Ley 99 de 1993 y el artículo 103 de la ley 1737 de 2014, se compromete a la administración y protección del ambiente y sus recursos naturales.”[19] (Resalta la Sala).

(ii) Para el desarrollo de la Planificación Ambiental Regional las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo con el Decreto 1200 de 2004, cuentan con los siguientes instrumentos: El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción TRIENAL (PAT) y el Presupuesto anual de rentas y gastos. En concordancia, según CORMACARENA señaló en su intervención, esta entidad “definió en el Plan de Gestión Ambiental Regional 2010-2019, un compromiso de manejo ambiental ante el departamento del Meta, bajo unas líneas estratégicas puntuales que viene desarrollando a través de los Planes de Acción y anualmente a través de los Planes Operativos. Estos programas y proyectos se traducen en una inversión de \$54.970 millones de pesos, que deben ejecutarse según lo programado en lo que resta de la vigencia 2017 y los años 2018-2019”// Presupuesto este, que de no

contarse con los recursos que son aportados por los municipios que pertenecen al área del AMEM se vería afectado en una reducción cercana a los \$33.060 millones de pesos, (...) lo que implicaría el incumplimiento de la ejecución de estos proyectos y de paso generaría un impacto social y ambiental (...) // Así mismo, CORMACARENA en su accionar ha comprometido parte de su presupuesto futuro en obligaciones como el servicio de la deuda (\$3.947 millones restantes por pagar hasta el año 2019)". (Resaltado propio). Presupuesto que se ha destinado conforme con la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA mediante las Leyes Anuales de Presupuesto.

Así entonces, los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y el demandado artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, a pesar de que solo tenían vigencia por un término perentorio, es decir, las vigencias fiscales de los años 2012 al 2015, lo cierto es que, actualmente continúan produciendo efectos jurídicos, lo que se constata de conformidad con lo señalado por la propia CAR, según la cual, de acuerdo con el presupuesto asignado se han definido planes, programas y proyectos que tienen alcance, al menos, hasta el año 2019. Incluso, el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, continúa siendo aplicado por CORMACARENA para fundamentar su jurisdicción sobre todo el Departamento del Meta.

En consecuencia, a la Sala Plena de esta Corporación le asiste competencia para emitir un pronunciamiento de fondo; con mayor razón si se tiene en cuenta que, precisamente, uno de los cargos de la demanda consiste en que la disposición acusada, artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, cuyo contenido venía siendo replicado desde las Leyes 1485 de 2011, 1593 de 2012 y 1687 de 2013, a pesar de ser Leyes Anuales de Presupuesto, modificaron de forma "sustancial" y con vocación de "permanencia" el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

3. Problemas jurídicos

De conformidad con lo anterior le corresponde a esta Corte decidir:

¿Si los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, atinentes a la jurisdicción de CORMACARENA, contenidos en dichas Leyes Anuales de Presupuesto para las Vigencias Fiscales 2012-2015, vulneran el principio de unidad de materia, artículos 158 y 169 Constitucionales, debido a

que modificaron una norma de contenido sustancial y generaron efectos permanentes en el ordenamiento jurídico?

¿Si por medio de estos artículos se incurrió en una falta de correspondencia con la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y, en consecuencia, se vulneraron los artículos 341 y 346 de la Constitución Política?

4. Esquema de resolución

4.1. Breve referencia a la naturaleza de los Planes Nacionales de Desarrollo y Leyes Anuales de Presupuesto. Reiteración de jurisprudencia

4.1.1. Planes Nacionales de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo, regulado constitucionalmente en los artículos 339 y siguientes de la Carta, constituye el mecanismo más importante de planeación nacional tendiente al logro de los fines del Estado Social de Derecho, por cuanto propende por el cumplimiento de los deberes sociales y, con ello, por la vigencia y aplicación de la Constitución Política. En su elaboración participan la rama ejecutiva y legislativa, puesto que el proyecto de ley se presenta por iniciativa del Gobierno Nacional[20] y es aprobado por el Congreso, conforme con “la Constitución Política (arts. 339 a 344), mientras al Congreso le corresponde aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse “con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (C.P. art. 150-3 C.P.), su iniciativa está reservada al Gobierno Nacional (C.P. art. 200-3), “por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”[21].

Se compone de dos acápites, el primero, denominado “parte general”, alude a los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, así como a las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El segundo, llamado “plan de inversiones públicas” contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, en un marco que garantice la sostenibilidad

fiscal.

La vigencia de los Planes Nacionales de Desarrollo, en principio, corresponde al cuatrienio del periodo presidencial, sin embargo, varios son los artículos de este tipo de leyes que permanecen en el tiempo, lo que se debe a la especial naturaleza de estas normas las cuales permiten mantener la vigencia y aplicación de la Carta Política[22] y, por consiguiente, involucran metas de ejecución continuada y progresiva, en beneficio de las políticas públicas del Estado. Ejemplo de ello son los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 “Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010”, mediante los cuales se dispuso la creación de COLPENSIONES y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), disposiciones analizadas por esta Corporación y declaradas exequibles mediante la Sentencia C-376 de 2008. Así como el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, por medio del cual se dispuso la creación de una Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), disposición también declarada exequible en el pronunciamiento de la Sentencia C-453 de 2016.

Por consiguiente, el simple paso del cuatrienio para el cual son expedidos los Planes Nacionales de Desarrollo y la no reiteración de sus disposiciones en los Planes posteriores, no implican, per se, su derogatoria o pérdida de vigencia[23]. La derogatoria implica la pérdida de vigencia de una disposición normativa y está regulada en el artículo 71 de la Ley 57 de 1887, Código Civil, según el cual, puede ser total o parcial. Existen dos tipologías para que se surta este fenómeno: por un lado, se encuentra la derogatoria expresa, la cual se produce cuando la nueva ley advierte puntualmente la derogatoria de la norma anterior. Por otro, la derogatoria tácita, se presenta cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles con las de la ley anterior. En todo caso, según el artículo 72 de la Ley 57 de 1887, permanecen vigentes los contenidos de las leyes anteriores que no contradicen las disposiciones de la nueva ley[24].

Diferente situación ocurre con las Leyes Anuales de Presupuesto, particularmente, en relación con las disposiciones generales, las cuales deben estar estrictamente sujetas a la vigencia fiscal del año en el que fueron expedidas, conforme se explica a continuación.

4.1.2. Leyes anuales de presupuesto

Las leyes anuales de presupuesto son también una herramienta principal de planeación pública para desarrollar los mandatos del Estado[25], por tratar sobre política macroeconómica, a través del cual se estima anticipadamente los ingresos y la autorización de gastos públicos a ejecutarse dentro del respectivo período fiscal. Por ende, este es un ejercicio anual de racionalización de la actividad estatal que cumple funciones redistributivas de política económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes. Su marco jurídico base se concentra en los artículos 345 a 355 de la Constitución Política, el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, y los correspondientes Planes Nacionales de Desarrollo. Es decir, orienta las finanzas públicas conforme con la dinámica colectiva[26] y, por ende, contribuye al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Económico y Social.

En consonancia con lo anterior, al igual que sucede con el Plan Nacional de Desarrollo, este es una manifestación de la separación de poderes, puesto que el Gobierno presenta el proyecto pero se encuentra sometido a lo que finalmente decida el legislativo[27], quien ejerce la función de delimitación y control del poder ejecutivo en materia económica.

Según el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto[28], las leyes anuales de presupuesto se componen de tres partes, el primero, comprende el presupuesto de rentas (la estimación de los ingresos del Estado); el segundo, refiere a la ley de apropiaciones (mediante la cual se autorizan los gastos); y, finalmente, las disposiciones generales, definidas específicamente como “normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (L. 38/89, art. 7º; L. 179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º)”[29]. (Resalta la Sala)

En relación con los dos primeros segmentos, si bien en principio se les atribuyó una naturaleza meramente instrumental[30], por su claro contenido contable[31], sin embargo, posteriormente, se reconoció que se trata de una disposición jurídica y, como tal, conformada por autorizaciones, gastos, y prohibiciones[32], de manera que “si es propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir, o autorizar, y las normas del presupuesto anual que decretan gastos son de un lado autorizaciones de gasto y de otro, en virtud de su fuerza restrictiva, prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas señaladas, es obvio que de un lado autorizan y de otro prohíben, por lo cual su contenido normativo es

indiscutible”. Sin embargo, no sucede lo mismo con las disposiciones generales, respecto de las cuales aún se predica un alto contenido instrumental, pues su finalidad se restringe a permitir una adecuada ejecución del presupuesto, por ende, solo se pueden introducir en la ley anual de presupuesto si cumplen con ese único objetivo y están sujetas a la respectiva vigencia fiscal.

Una vez explicado los rasgos esenciales y que diferencian los Planes Nacionales de Desarrollo de las Leyes Anuales de Presupuesto, resulta importante precisar a continuación algunos rasgos de correspondencia entre estos dos tipos de estatutos normativos.

4.1.3. Principio de correspondencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y las Leyes Anuales de Presupuesto. Reiteración de jurisprudencia

Por medio del artículo 150.3 Constitucional se determinó que el Congreso es competente para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y, según su artículo 346 Superior la Ley Anual de Presupuesto “deberá corresponder” al Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, según el artículo 152 Superior por medio de la Ley Orgánica de Presupuesto se debe regular lo atinente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y su “coordinación” con los Planes Nacionales de Desarrollo.

En esa misma línea el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, determinó que “El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los principios del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones” (Resaltado propio). Lo que se comprende en la medida en que mientras el Plan Nacional de Desarrollo es un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal, la Ley Anual de Presupuesto es aquel instrumento jurídico mediante el cual el Estado pone en ejecución los programas y planes que desarrollan esa política[33]. Este deber de coherencia que se exige entre las metas y programas del Plan y las apropiaciones y recursos de la Ley Anual resulta apenas comprensible si se entiende que se debe garantizar coherencia y congruencia para la ejecución de los objetivos del Estado.

Así las cosas, la Constitución Política busca la estructuración de una política económica racional, armónica y coherente, fundada en la “planeación” y la “concertación”, con el objetivo de cumplir de manera eficiente, eficaz, célere, adecuada, idónea y organizada

(artículo 209 Superior) los fines esenciales del Estado Social de Derecho (artículo 2 de la Carta)[36]. Situación que deriva en un deber de correspondencia y congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, puesto que el primero es un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal, mientras que el segundo, pone en ejecución los programas y planes que desarrollan dicha política.

4.2. Principio de unidad de materia en las Leyes Anuales de Presupuesto. Énfasis en las disposiciones generales

En las Leyes Anuales de Presupuesto, al igual que en todas las leyes del ordenamiento jurídico colombiano, se debe cumplir con el principio de unidad de materia, sin embargo, ateniendo a su especial naturaleza, este principio exige algunos requisitos adicionales, particularmente, cuando se trata de las disposiciones generales. A continuación, se hará una breve referencia al principio de unidad de materia y, posteriormente, se desatacarán los lineamientos jurisprudenciales constitucionales sobre el principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto.

El principio de unidad de materia es un dictado de coherencia interna exigido en la formación de las leyes[37] con sustento constitucional en el Título VI “de la Rama Legislativa”, Capítulo III, “de las Leyes”, artículos 158 y 169 Superiores. Según el primero de estos, “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”[38]. Mediante el segundo se establece que “el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido”. Es decir, esta garantía constitucional exige conexidad interna entre las normas que integran una ley y la correspondencia lógica entre este contenido y el título de la misma[39]. Si el Legislador desconoce lo dicho, incurre en la vulneración de este precepto, vicio material, insubsanable y, por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación[40].

El objetivo de esta garantía constitucional consiste en racionalizar y tecnificar la actividad legislativa[41], de tal manera que: (i) exista coherencia normativa sistemática[42] reflejada al interior de la Ley con el resto del ordenamiento jurídico; (ii) se impida la inclusión súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia de normas extrañas, aisladas, inconexas y contrarias al objeto de la ley; sobre las cuales no haya existido un verdadero debate[43]; (iii) se

consolide la voluntad democrática en el marco de una deliberación pública transparente. Por consiguiente, se restringe la formación de las leyes a un contexto temático determinado, que propende por un diálogo legislativo coherente, informado y productivo[44] y que, como consecuencia de ello; (iv) se garantice la protección de la seguridad jurídica[45]; y (v) se facilite el conocimiento y cumplimiento de la norma por parte de la sociedad y, en particular, de sus destinatarios[46].

La conexidad exigida puede ser temática, causal, teleológica o sistemática, conceptos que han sido definidos por la jurisprudencia constitucional[47] en los siguientes términos:

“Conexidad temática: (...) 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”.[48]

Conexidad causal: (...) 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.[49]

Conexidad teleológica: (...) 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.[50]

Conexidad sistémica: (...) 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.[51] (Resaltado propio).

Por su parte, el estudio de conexidad entre el título de la ley y las normas en esta

contenidas, se constituye como una garantía al principio de seguridad jurídica. En este caso, el estudio constitucional exige verificar “i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios; ii) que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma; iii) que entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad; y iv) que el título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica”[52].

En relación con la metodología para analizar si se incurrió en la vulneración del principio de unidad de materia, esta Corporación ha centrado su análisis en: (i) verificar el contenido temático de la ley -su materia-, en este sentido, cabe recordar que existen, al menos, tres herramientas útiles: (a) el título o epígrafe de la ley, que precisa y define la materia a tratar; (b) el contexto o contenido básico de la norma; y (c) los antecedentes legislativos, valga decir, la exposición de motivos, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos[53]. Lo anterior, haciendo especial énfasis en la disposición objeto de acusación[54]; (ii) determinar si entre la disposición impugnada y esa materia existe conexidad constitucionalmente aceptable[55].

Para realizar este estudio, se debe tener en cuenta que el principio de unidad de materia en relación con el principio democrático tiene doble connotación como garantía y límite del mismo[56], dado que cuando se trata de asuntos inconexos, sin un núcleo temático identificable, la voluntad legislativa no se configura correctamente[57] y, por consiguiente, su vulneración puede implicar la inexequibilidad de la norma. Sin embargo, el principio en estudio no puede sobrepasar su finalidad al punto de anular la voluntad democrática[58], valor fundante del Estado de Derecho y, por ende, de mayor entidad[59]. Por consiguiente, en respeto a la vocación legislativa y a la cláusula general de competencia del Congreso, habitualmente es flexible y la intensidad con la cual se analiza es baja[60]:

“(…) Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones

que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo”. [61]

En esa medida, debido a que esta Corte ha optado por un control flexible y, en consecuencia, solo podría implicar la inexequibilidad de apartes, segmentos o proposiciones de una ley cuando la ausencia de conexidad, entre la materia dominante de la disposición acusada y la ley se evidencie bajo criterios razonables y objetivos. En concordancia, el concepto de materia debe entenderse desde una perspectiva “amplia y global”, de tal suerte que “permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”[62]. Por ende, una misma ley puede tener varios contenidos temáticos “siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley”[63].

Sin embargo, y a pesar del carácter flexible con el que debe desarrollarse el control de constitucionalidad, lo cierto es que esta regla general ha sido matizada en gran medida cuando se trata del estudio de este vicio en las leyes anuales de presupuesto, principalmente, cuando se trata de las disposiciones generales, conforme se procede a estudiar.

4.2.1. El principio de unidad de materia en relación con las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto

Siguiendo lo dispuesto en el literal c del artículo 11 del Decreto 111 de 1996[64], Estatuto Orgánico del Presupuesto, esta Corporación en la Sentencia C-685 de 1996[65] señaló que las disposiciones generales tienen naturaleza “puramente instrumental”, pues su finalidad se restringe a permitir la “adecuada ejecución del presupuesto”, por ende, solo se pueden introducir en la ley anual de presupuesto solo si cumplen con ese objetivo.

Por consiguiente, para que estas normas cumplan con el principio de unidad de materia, se estableció, por medio de la Sentencia C-402 de 1997[66], que se debe demostrar, además de la conexidad con la ejecución presupuestal, que exista una “conexidad instrumental estricta”, es decir, que este tipo de disposiciones solo pueden estar incluidas cuando: (i) se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del

presupuesto; (ii) dentro de la vigencia fiscal respectiva; y (iii) su contenido se limite a lo estrictamente presupuestal. Es decir, se establecieron criterios finalísticos, temporales y temáticos como parámetro de análisis en el estudio de la unidad de materia, a diferencia de los criterios amplios del alcance normativo dados por este Tribunal a la exigencia de unidad de materia para normas ordinarias.

Seguidamente, mediante la Sentencia C-201 de 1998[67], esta Corporación señaló que el legislador por medio de las disposiciones generales debe estipular disposiciones tendientes a “posibilitar y agilizar” la correcta ejecución del presupuesto, durante la vigencia fiscal correspondiente, pero no puede hacer uso de ellas para: “(i) producir mandatos legales en sentido material, o (ii) para modificar o derogar normas de carácter sustantivo, y mucho menos para (iii) desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del Estatuto Orgánico de Presupuesto”.

Sin embargo, la Sentencia C-177 de 2002 implicó un cambio jurisprudencial respecto a la noción de las disposiciones generales, al considerar que, a pesar de su contenido instrumental, tienen un “contenido normativo” por ser “indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales”. Sin embargo, se advirtió que “este alcance normativo debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”[68] (resaltado propio). Por ende, como toda disposición legal, deben “observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto”. Particularmente, en relación con la vigencia temporal, se sostuvo que esta es “consecuencia de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretenden asegurar, por lo cual el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (...) expresamente indica que tales normas generales “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”[69].

Por medio de la Sentencia C-803 de 2003[70], la Corte reiteró que las disposiciones generales se concentran en la “correcta ejecución del presupuesto” y no pueden integrar normas con vocación de permanencia ni modificatorias del contenido material de otra norma, pues ello implicaría que “dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del

presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico”. En consecuencia, se advirtió que, cuando el legislador pretenda incorporar en el ordenamiento jurídico una disposición permanente o modificar una norma sustantiva, resulta necesaria la aprobación de una ley diferente.

Más adelante, en consideración al mencionado contenido normativo de las disposiciones generales, mediante la Sentencia C-1124 de 2008 se advirtió que “la evaluación constitucional acerca del acatamiento al principio de unidad de materia no puede ser tan estricta que por responder a una concepción superada de lo que es el presupuesto ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades, pero tampoco tan laxa que, so pretexto de la ejecución presupuestal, se permita que las disposiciones generales desborden el objeto y los propósitos que inspiran su inclusión en la ley anual de presupuesto”[71] (Negrillas de la Sala).

A través de la Sentencia C-006 de 2012 se evidenció que en el juicio de unidad de materia el desarrollo jurisprudencial permite diferenciar dos etapas: “(1) la primera es la ‘estricta’, (...), según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido estricta y eminentemente presupuestal (...). (2) La segunda posición, la ‘ponderada’ es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal)”.

Adicionalmente, se advirtió que el análisis de la unidad de materia exige atender a la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa y, en este sentido, se advirtió que “el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.[72]” (Resaltado propio).

Preceptos con base en los cuales se determinó que “una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal).[73] Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”[74]. (Negrillas de la Sala).

En consecuencia, se reiteró que el principio de unidad de materia en el marco de las leyes anuales de presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos de conexidad generales, así como los criterios finalísticos, temporales y temáticos y, puntualmente, en relación con las disposiciones generales se advirtió un análisis más restrictivo, al precisar que no pueden modificar normas generales incluidas en leyes permanentes ni tener vocación de permanencia.

Esta postura fue reiterada, nuevamente, con la Sentencia C-052 de 2015[75], en la cual se advirtió que el control de constitucionalidad necesariamente debe ser más riguroso que respecto a otro tipo de normas ordinarias. Puntualmente, se sostuvo que “la Ley Anual de Presupuesto no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que lo componen: presupuesto de rentas, ley de apropiaciones y disposiciones generales. En particular, las disposiciones generales sirven para la correcta ejecución del presupuesto y todo lo que no guarde íntima relación para el logro de este propósito vulnera el principio de unidad de materia de la Ley Anual de Presupuesto”.

Posición que se reiteró en la Sentencia C-652 de 2015[76] la Sala Plena reiteró el carácter preponderantemente instrumental de las disposiciones generales, se advirtió que la función específica de las disposiciones generales es la de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual dichas normas deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen “temporal, temática o finalísticamente su materia propia”.

Igualmente, en la Sentencia C-704 de 2015[77] se expuso, en atención a la disposición

bajo estudio, que si bien, en principio, buscaba aumentar los recursos del IGAC y, en consecuencia, atendía al objetivo relacionado con la debida ejecución del presupuesto, lo cierto es que implicaba el incumplimiento del criterio de temporalidad y, con ello, la modificación de normas sustantivas, debido a que era un mandato jurídico de naturaleza permanente, que modificaba el régimen legal de contratación pública. En este orden de ideas, a pesar de que el contenido sustantivo de las disposiciones generales puedan acatar su objetivo, asegurar la correcta ejecución del presupuesto, lo cierto es que el incumplimiento del requisito de temporalidad, implica per se el desconocimiento del principio de unidad de materia.[78]

Por medio de la Sentencia C-486 de 2016[79], la Corporación consideró que no existía unidad temática, sistemática o teleológica entre la norma demandada y la ley anual de presupuesto, pues, mientras la primera trataba de una organización de ingresos y gastos, la segunda regulaba el pago de una prestación derivada de un derecho fundamental. En relación con requisitos especiales para determinar la unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto, la Corte señaló que la modificación que se introdujo por el legislador (al régimen de pago de las cesantías de los docentes) se concreta en dos aspectos: la ampliación del plazo para pagarlas y la disminución de la sanción en la cancelación de los intereses de mora por incumplimiento de esta obligación, es decir, se estipularon en las disposiciones generales la modificación de normas sustanciales, con contenido permanente, en contradicción con la finalidad, temática y temporalidad de la ley anual de presupuesto.

4.2.2. Conclusiones sobre las reglas que rigen el principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto

(i) El principio de unidad de materia, regulado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política es un dictado de coherencia interna en la formación de las leyes, el cual exige conexidad interna entre las normas que integran una ley y la correspondencia lógica entre este contenido y el título de la misma[80]. Siendo su objetivo racionalizar y tecnificar la actividad legislativa[81], en beneficio de la coherencia y armonía normativa.

(ii) Por regla general, este principio exige un control de constitucionalidad flexible, en respeto al principio democrático y a la competencia general legislativa del Congreso de la

República. Sin embargo, tal flexibilidad se ha restringido cuando se trata de Leyes Anuales de Presupuesto, puesto que, si bien estas tienen un carácter normativo, lo cierto es que se encuentran inescindiblemente ligadas a la regulación del presupuesto. “Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.”[82]. Criterio de análisis que asume aún un mayor rigor en el caso de las disposiciones generales de este tipo de leyes.

(iii) Las disposiciones generales son normas de contenido instrumental, pues su finalidad consiste en “posibilitar y agilizar”[83] la adecuada y correcta ejecución del presupuesto, por ende, solo se pueden introducir en la ley anual de presupuesto si cumplen con ese objetivo[84].

(iv) El desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) no pueden modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas[85]; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia[86]. Requisitos desarrollados en el marco de los criterios de conexidad temáticos, finalísticos y de temporalidad, según los cuales este tipo de disposiciones se pueden incluir, siempre y cuando, (a) busquen la correcta ejecución del presupuesto; (b) su contenido se limite a lo estrictamente presupuestal[87]; y (c) se destinen a regir dentro de la vigencia fiscal respectiva. Adicionalmente, se exige el cumplimiento de los requisitos de conexidad generales, es decir, además de la conexidad temática y teleológica, la conexidad sistemática y causal[88]. En relación con el título, se debe estudiar la correspondencia lógica que debe existir entre este y las normas que comprenden la ley bajo análisis.

(v) A pesar de que las disposiciones generales puedan cumplir con su objetivo, es decir, asegurar la correcta ejecución del presupuesto, lo cierto es que el incumplimiento del requisito de temporalidad, implica per se el desconocimiento del principio de unidad de materia[89].

(vi) De acuerdo con el artículo 169 de la Constitución Política, el título de las leyes debe “corresponder precisamente a su contenido”. Criterio que se ha evaluado por esta Corte como parte del juicio de unidad de materia, siendo una garantía del principio de seguridad

jurídica. El sentido de este requisito es verificar “i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios; ii) que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma; iii) que entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad; y iv) que el título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica”.

(vii) En esa línea, se advierte que el análisis de unidad de materia exige atender los principios de participación democrática, directa y representativa[90], sin descuidar que se debe necesariamente determinar que: (a) exista coherencia normativa sistemática[91] reflejada al interior de la Ley y en el resto del ordenamiento jurídico; (b) se impida la inclusión súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia de normas extrañas, aisladas, inconexas y contrarias al objeto de la ley, sobre las cuales no haya existido un verdadero debate[92]; (c) se consolide la voluntad democrática en el marco de una deliberación pública transparente. Por consiguiente, (d) se garantice la protección de la seguridad jurídica[93]; y (e) se facilite el conocimiento y cumplimiento de la norma por parte de la sociedad y, en particular, de sus destinatarios[94].

(viii) Por lo tanto, en caso de que el Congreso requiera adicionar, modificar o derogar una disposición permanente o de carácter sustantivo u orgánico o, incluso, modificar normas de superior jerarquía, deberá expedir una norma con el correspondiente debate legislativo, respetuoso de la voluntad democrática, so pena de incurrir en los dañosos y así denominados “micos jurídicos”[95].

4.3. Corporaciones Autónomas Regionales

La Constitución Política de 1991 se caracteriza por su amplio contenido normativo en materia ambiental, el cual propende por la promoción y protección del medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sostenible[96]. En desarrollo de estos preceptos y siguiendo parámetros internacionales sentados al respecto[97], fue expedida la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se “crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, según el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para

asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

En concordancia con lo anterior, su naturaleza jurídica, responde a la de entidades autónomas[100] de naturaleza administrativa descentralizada y, en consecuencia, dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. En este sentido, esta Corporación ha explicado que “en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa”. Con punto a lo cual se ha señalado que “tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios”[101]. Igualmente, se ha reconocido la posibilidad de representar a la Nación y ser agentes del Gobierno Nacional.

El objetivo y una de las funciones principales de las CAR consiste en ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible e, igualmente, aplicar, cumplida y oportunamente, las disposiciones legales vigentes sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento de estos[102]. A lo que se suma la labor de coordinar el proceso de preparación de tales herramientas de desarrollo medioambiental[103]. Todo lo anterior, en coordinación entre el nivel central y regional. Cabe destacar que para el desarrollo de la Planificación Ambiental Regional estas entidades, de acuerdo con el Decreto 1200 de 2004, cuentan con los siguientes instrumentos: El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción TRIENAL (PAT) y el Presupuesto anual de rentas y gastos.

En relación con la jurisdicción de las CAR, debe advertirse que son “entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica”[104]. Siguiendo este precepto, su jurisdicción se debe definir a partir de los contornos naturales que superan la división político-administrativa del territorio colombiano y, por consiguiente, su ubicación geográfica puede comprender diferentes municipios o departamentos. Se destaca que los artículos

306 y 307 Superiores, al ocuparse del concepto de región como entidad administrativa y de planificación, o como entidad territorial, hacen alusión a la unión de dos o más departamentos con el fin de lograr un mayor desarrollo social y económico[105].

5. Análisis constitucional de la norma demandada

5.1. Planteamiento del caso

Por medio de la Ley 1737 de 2014 se decretó “el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”. Su articulado, siguiendo el Decreto 111 de 1996, comprende: en la primera parte, (i) el presupuesto de rentas y recursos de capital (Capítulos I y II, arts. 1º y 2º); en la segunda, (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (art. 3º); y, en la tercera, (iii) las disposiciones generales (arts. 4º a 125). Las disposiciones generales, a su vez, se agruparon en cinco capítulos, el último de estos atinente a las disposiciones varias (arts. 39 a 125)[106], entre estas, se encuentra el artículo 103, demandado, disposición por medio de la cual se amplió la jurisdicción de CORMACARENA.

El ciudadano Héctor Raúl Franco Roa presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 por la presunta falta de unidad de materia con esa Ley Anual de Presupuesto, por un lado y, por otro, por la falta de correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo en el marco del cual fue expedida, Ley 1450 de 2011.

5.1.1. En relación con el primer cargo el accionante alegó que mediante el artículo demandado, a pesar de ser una disposición general, perteneciente a una Ley Anual de Presupuesto, se (i) modificó una norma de contenido sustancial y, como consecuencia de ello, (ii) tiene vocación de permanencia. Es decir, se modificó el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, mediante el cual se definió que la jurisdicción de CORMACARENA era el Área de Manejo Especial de la Macarena, dado que con la disposición acusada se amplió la jurisdicción a todo el departamento del Meta y, en la actualidad, esta entidad continua ejerciendo funciones sobre todo este territorio.

En esa medida, advirtió la vulneración del artículo 158 Constitucional debido a la ausencia de conexidad (iii) temporal: la norma tiene votación de permanencia; (iv) teleológica: el fin de la Ley se enfoca en el presupuesto nacional, el de la norma en la ampliación de la

jurisdicción de una CAR; (v) temática: el asunto de la Ley se enfoca en los ingresos y gastos de la nación para la vigencia fiscal 2015, el artículo acusado en la distribución de competencias; (vi) causal: en los antecedentes legislativos no se fundamentó la necesidad de ampliar la jurisdicción de esa entidad, la cual, en contraste, si tiene soporte en la Ley 99 de 1993, pues fue creada debido al especial cuidado que requiere el AMEM; ni (vii) sistemática: las normas alrededor de la disposición acusada se enfocan en la correcta ejecución del presupuesto, sin embargo, esta se enfoca en el alcance jurisdiccional de aquella entidad. Igualmente, alegó la falta de vínculo del artículo acusado con el título de la Ley, en contradicción con el artículo 169 Superior. En consecuencia, advirtió que estos cambios sustantivos se hicieron sin tener en cuenta criterios técnicos ni científicos, a pesar de que originalmente se fijó la jurisdicción de CORMACARENA teniendo en cuenta, la protección ambiental y del ecosistema[107]. Argumentos apoyados por el Ministerio y la mayoría de intervinientes en el trámite constitucional[108].

5.1.2. Respecto al segundo cargo, aclaró que se vulneran los artículos 341 y 346 de la Carta, en atención a que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 contradice la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, en vigencia del cual fue expedido, al reproducir una norma por este expresamente derogada[109]. Fundamento también apoyado por algunos intervinientes, bajo similares argumentos[110].

Adicionalmente, el actor indicó que en caso de declarar la inexecutable de la norma, entonces las funciones que CORMACARENA ejerce sobre el departamento del Meta, deben ser asumidas por CORPORINOQUIA, en concordancia con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993 y, en esa medida, el presupuesto transferido a la primera, debe ser remitido a esta última.

5.1.3 La mayoría de intervinientes[111] apoyaron el cargo por violación al principio de unidad de materia. Sostuvieron, en esencia, que (i) el artículo demandado no tiene conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática con la Ley 1737 de 2014, puesto que esta se enfoca en asuntos presupuestales y, en contraste, la norma acusada regula la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA, por ende, no busca la correcta ejecución del presupuesto. En el mismo sentido, sostuvieron que (ii) por medio de la norma acusada se realizan cambios sustantivos al inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993[112]; y, con ello, se alude a la jurisdicción de CORMACARENA[113] a pesar de que la Ley 1737 de 2014

tiene como núcleo esencial normas presupuestales[114]; y, en adición, (iii) se desconoce el límite temporal propio de las leyes anuales de presupuesto[115]. Igualmente, agregaron, que (iv) estos cambios sustantivos se hicieron sin tener en cuenta criterios técnicos ni científicos, a pesar de que la Ley 99 de 1993 fijó la jurisdicción teniendo en cuenta, más allá de los lineamientos administrativos territoriales, la protección de los ecosistemas[116]. Todo lo anterior, además de la (v) contradicción de la disposición acusada con el título de la Ley en la que está inserta[117] y (vi) la ausencia de justificación mínima de los motivos de la Ley para la inclusión de la disposición acusada[118].

De otra parte, algunos intervinientes[119] solicitaron declarar la exequibilidad de la disposición acusada, por considerar que (i) esta busca la correcta ejecución del presupuesto en la jurisdicción designada a CORMACARENA. Puntualmente, se advirtió que (ii) en el artículo 3º, Sección 3227, de la Ley 1737 de 2014, se estableció el presupuesto para CORMACARENA y, en concordancia, el artículo 103 de esta ley, define el área en la cual se debe ejecutar dicho presupuesto. Así mismo, (iii) se puso de presente que el artículo acusado no desconoce el límite temporal de un (1) año para el cual fue estructurado, (iv) durante el cual permitió la correcta ejecución del presupuesto; ni tampoco (v) modifica el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, puesto que el contenido del mencionado artículo se ha mantenido desde su promulgación “intacto”, ya que “la norma acusada tan solo adiciona un elemento normativo que no es excluyente con lo dispuesto en esa norma y, por tanto, no incide normativamente en su contenido”. Por consiguiente, no modifica ni deroga una norma sustantiva.

En todo caso, señalaron que en caso de que la Corte Constitucional determine que se debe declarar inexecutable esta norma, entonces, debe declararse la inexecutableidad condicionada o diferida[120], de tal manera que se mantenga vigente hasta cuando se expida la ley que defina la jurisdicción de CORMACARENA, debido a que la inexecutableidad simple implicaría causar un vacío jurídico; la inseguridad en el sistema jurídico y, con ello, generaría un impacto negativo sobre disposiciones de la Carta atinentes a la protección ambiental y ecológica, entre otras garantías constitucionales.

5.1.4 El Ministerio Público en su concepto de rigor advirtió que según la Sentencia C-704 de 2015, las disposiciones generales tienen relación con la materia presupuestal cuando (i) “su propósito es asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”; (ii)

“tienen un carácter temporal” y (iii) “son de carácter instrumental”. De lo anteriormente mencionado, concluye que (i) la disposición acusada no tiene conexidad con la materia presupuestal, pues define la competencia territorial de CORMACARENA y no procura la correcta ejecución del presupuesto; (ii) el carácter temporal, tampoco se cumple, dado que el artículo demandado produce efectos jurídicos en la actualidad, pues es el fundamento para el ejercicio de funciones de CORMACARENA; y, finalmente, (iii) modificó una norma permanente del ordenamiento jurídico, artículo 38 de la Ley 99 de 1993, en la que el legislativo creó CORMACARENA y fijó su jurisdicción, delimitándola al territorio del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM). En contraste, la norma acusada modificó la competencia territorial de esa Corporación, incluyendo todo el territorio del Departamento del Meta.

5.2. Integración Normativa. La Corte constató la necesidad de realizar una integración normativa en el presente asunto, entre la norma demandada contenida en el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, mediante la cual se dispuso la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA a todo el Departamento del Meta, y los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012 y 85 de la Ley 1687 de 2013; dado que contienen identidad total o parcial de contenido normativo, siguen produciendo efectos jurídicos a pesar de haber perdido su vigencia, y en aras de no hacer inócua la decisión de la Corte, de manera que esta Sala dará aplicación al inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

5.3. Análisis de los cargos de la demanda

5.3.1. Análisis del primer cargo: vulneración al principio de unidad de materia. Artículos 158 y 169 de la Constitución Política

A continuación, la Sala analizará el primer cargo. Para ello, (i) se estudiará si mediante las disposiciones estudiadas se modifican o derogan normas sustantivas u orgánicas[121]; posteriormente, (ii), si estas tienen vocación de permanencia y, en concordancia con lo anterior; a continuación (iii), se definirá si cumplen o no con los criterios de conexidad finalista, temático y de temporalidad. En caso de superar el anterior análisis, se procederán a estudiar los demás requisitos del juicio de unidad de materia, esto es, la conexidad sistemática y causal. Seguidamente, (iv) se estudiará la correspondencia entre el

título de la Ley y el contenido de las disposiciones analizadas. Por último, (v), se realizarán las conclusiones correspondientes.

En procura de desarrollar este acápite, esta Sala debe estudiar los siguientes temas: (i) cuál es la norma que presuntamente se modificó mediante las normas bajo análisis y (ii) si ello constituye el desconocimiento de la prohibición de modificar normas de contenido sustantivo por medio de una disposición general de una ley anual de presupuesto.

(a)Cuál es la norma que presuntamente se modificó mediante las normas bajo análisis

La Corporación Autónoma Regional de la Macarena (CORMACARENA) fue creada por medio del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, “(p)or la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. En el inciso 2º de esta disposición se estableció su jurisdicción en los siguientes términos:

“La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1.989 de 1.989[122], con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico CDA y CORPORINOQUIA.” (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, mediante el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, este inciso fue modificado, por cuanto se dispuso la ampliación de la jurisdicción de esta entidad:

“A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del Departamento del Meta, incluido el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, CORMACARENA; dejando de esta manera de hacer parte de CORPORINOQUIA.” (Subrayado propio).

Este artículo fue objeto de control de constitucionalidad por esta Corporación, bajo el juicio de unidad de materia y fue declarado EXEQUIBLE, por medio de la Sentencia C-305 de 2004[123].

El contenido del artículo 120 de la Ley 812 de 2003 no fue reiterado en los siguientes Planes

Nacionales de Desarrollo, conforme se evidencia en los cuerpos normativos de estas Leyes y, puntualmente, en los artículos 160[124] de la Ley 1151 de 2007, “(p)or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”; 276 de la Ley 1450 de 2011, “(p)or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, en el cual, de hecho, específicamente, se dispuso la derogatoria de la Ley 812 de 2003, con la excepción de algunas disposiciones:

“ARTÍCULO 276. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones de la Ley 812 de 2003 los artículos, 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121; de la Ley 1151 de 2007 los artículos 11, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 39, 49, 50 excepto su tercer inciso, 62, 64, 67, los incisos primero y tercero del 69, 70, 71, 76, 80, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 106, 110, 112, 115, 118, 121, 126, 127, inciso primero del 131, 138, 155 y 156, de la Ley 1151 de 2007. Amplíase hasta el 6 de agosto de 2012, las funciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1350 de 2009.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Deroga en especial el artículo 9o del Decreto 1300 del 29 de julio de 1932; los artículos 3o y 4o del Decreto 627 de 1974; 19 de la Ley 55 de 1985; 9o de la Ley 25 de 1990; elimínase la periodicidad de dos (2) años prevista en el artículo 2o de la Ley 1ª de 1991 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Portuaria y en el artículo 15 de la Ley 105 de 1993 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Vial, 21 de la Ley 160 de 1994; el inciso segundo del artículo 151 de la Ley 223 de 1995; el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999; los artículos 2o, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 590 de 2000; 10, 11 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 681 de 2001; párrafo 3o del artículo 19 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 5o de la Ley 1383 de 2010; párrafo 2o del artículo 7o de la Ley 872 de 2003; 26, inciso 2o del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007; 32 y 33 de la Ley 1176 de 2007; artículo 69 de la Ley 1341 de 2009 exceptuando su inciso segundo; párrafo 2o del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010 y el párrafo del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Deroga las Leyes 188 de 1995; 812 de 2003 y 1151 de 2007, a excepción de las disposiciones citadas en el segundo inciso del presente artículo.” (Resaltado propio).

Se recuerda que la derogatoria implica la pérdida de vigencia de una disposición normativa, fenómeno jurídico regulado en el artículo 71 de la Ley 57 de 1887, Código Civil, según el cual, por un lado, se encuentra la derogatoria expresa, que se produce cuando la nueva ley advierte la derogatoria específica de la norma anterior; y, por otro, la derogatoria tácita, la cual se presenta cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles con las de la ley anterior. En el presente caso, la Ley 1450 de 2011 dispuso, con algunas excepciones, la derogatoria expresa de la Ley 812 de 2003 y, con ello, del artículo 120 perteneciente a ese cuerpo normativo.

Este escenario jurídico implicó la derogatoria expresa del artículo 120 de la Ley 812 de 2003 y, por consiguiente, el retorno a la regulación original de la jurisdicción de CORMACARENA contenida en el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993. Sin embargo, el Congreso decidió regular nuevamente el contenido normativo de esta disposición, referido a la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA valiéndose de las disposiciones varias, incluidas en el acápite de disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto de los años 2011 a 2014.

Así, en el artículo 85 de la Ley 1485 de 2011 y 87 de la Ley 1593 de 2012, Leyes Anuales de Presupuesto se estableció que: “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena.”

Adicionalmente, en el artículo 95 también de la Ley 1593 de 2012, 85 de la Ley 1687 de 2013 y 103 de la Ley 1737 de 2014 (demandado), Leyes Anuales de Presupuesto del 2012 al 2014, se precisó, además de la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA, la no inclusión en esta del “territorio en litigio con Caquetá y Guaviare”. Es decir, se consagró lo siguiente: “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.” (Resaltado propio).

Cabe mencionar que, posteriormente, en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753

de 2015, se dispuso en el artículo 267[125] que “con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.” (Resaltado y subrayas propia). Sin embargo, esta disposición no afecta la derogatoria del artículo 120 de la Ley 812 de 2003, dado que, como se expuso, esa disposición fue objeto de derogatoria expresa, por cuanto hace parte del cuerpo normativo del Plan Nacional de Desarrollo del 2003, del cual solo se conservó vigencia respecto de algunas normas.

En conclusión, de acuerdo con el anterior recuento normativo, la Sala advierte que los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, fueron expedidos en vigencia de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, 2011-2014, en el cual se había derogado expresamente el artículo 120 de la Ley 812 de 2003[126] que ampliaba la jurisdicción de CORMACARENA. En consecuencia, la norma que quedó vigente para definir tal jurisdicción fue el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y, por consiguiente, es esta la que debe emplearse para definir si por medio de los artículos analizados se incurrió o no en la vulneración del principio de unidad de materia.

(b) Desconocimiento de la prohibición de modificar, por medio de disposiciones generales, normas de contenido sustantivo

Con el fin de identificar los presuntos cambios, a continuación se pone de presente el siguiente cuadro comparativo:

Ley 99 de 1993

Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014

Inciso 2º del artículo de la Ley 99 de 1993

Artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 de la Ley 1593 de 2012

“La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá el territorio del Área de Manejo

Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1.989 de 1.989[127], con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico CDA y CORPORINOQUIA.” (Subrayado propio).

Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, CORMACARENA. (Subrayado propio).

Artículos 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014

“Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, CORMACARENA, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.” (Subrayado y resaltado propio).

La lectura comparativa y literal de las anteriores disposiciones permite dilucidar que el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de carácter sustantivo, fue modificado por los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, ya que se amplió la jurisdicción de CORMACARENA y se establecieron límites diferentes respecto de la misma: (i) Mientras en la Ley 99 de 1993 se determinó que la jurisdicción de CORMACARENA era el Área de Manejo Especial la Macarena “AMEN”, en las Leyes Anuales de Presupuesto se dispuso que esta comprendía, además, todo el territorio del Departamento del Meta. (ii) Los límites impuestos a la jurisdicción de CORMACARENA en la primera se hicieron respecto a la jurisdicción de la “Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico CDA y Corporinoquía”; mientras que en las Leyes Anuales de Presupuesto, desde el 2012 al 2014 los límites se establecieron en el “territorio en litigio con Caquetá y Guaviare” (en el artículo 85 de la Ley 1485 de 2011 y 87 de la Ley 1593 de 2012 no se incluyó esta restricción pero sí la ampliación de la jurisdicción contenida en las demás normas).

El desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia ha sido claro y reiterativo al señalar que las disposiciones generales son normas de contenido instrumental, pues su finalidad consiste en “posibilitar y agilizar”[128] la adecuada y correcta ejecución del

presupuesto, por ende, solo se pueden introducir en leyes anuales de presupuesto si cumplen con ese objetivo[129]. Por consiguiente, atendiendo a su naturaleza, el principio de unidad de materia exige que por medio de estas no se modifiquen o deroguen normas sustantivas[130]. En contradicción con lo anterior, por medio de los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, a pesar de ser disposiciones varias, incluidas en el capítulo sobre disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, se incurrió en la modificación del inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de contenido sustantivo. En consecuencia, aquellos artículos dejaron de ser herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y dieron vida jurídica a una norma con contenido sustantivo y portadora de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

(ii) ¿Los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013 y 103 de la Ley 1737 de 2014, a pesar de ser disposiciones generales de Leyes Anuales de Presupuesto, tienen vocación de permanencia?

“De la lectura del precepto acusado se encuentra que se está ante un mandato de carácter permanente, que crea una suerte de exclusividad a favor del IGAC respecto de determinados servicios que presta a entidades estatales, sin que se evidencie, en modo alguno, que el precepto mantenga su vigor dentro de la vigencia fiscal de 2015, materia de regulación presupuestal por parte de la Ley 1737 de 2014. (...) // Además, no existe ninguna evidencia que la ley pueda ser aplicada únicamente dentro de dicha vigencia fiscal, puesto que una conclusión en ese sentido no se deriva de su contenido y, en virtud de la dinámica propia de la contratación estatal, carecería de toda eficacia un precepto que reconociese la exclusividad antes explicada, pero a la vez la restringiera a ser aplicada únicamente dentro de un año fiscal.”[132]

Al igual que en el mencionado caso, los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y el demandado artículo 103, también perteneciente a la Ley 1737 de 2014, incumplen con el criterio de temporalidad, pues por medio de estos, primero, se incorpora una norma sustancial de carácter permanente tendiente a ampliar el área jurisdiccional de CORMACARENA. Segundo, se trata de una práctica indebida en la cual el legislador le dio vida jurídica a una disposición derogada mediante la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de mantener en el

ordenamiento jurídico esta disposición, lo cual es evidente para esta Sala si se tiene en cuenta que, inmediatamente después de que se produjo esa derogatoria, el Congreso comenzó a incorporar este contenido normativo en las Leyes Anuales de Presupuesto de 2011 al 2014. Tercero, el hecho de que el legislador hubiese dispuesto el mismo contenido normativo en las Leyes Anuales de Presupuesto de los años 2011-2014, solo evidencia el afán de introducir al ordenamiento jurídico una norma sustantiva con vocación de permanencia, mediante una ley cuya naturaleza jurídica está destinada exclusivamente para la determinación de las rentas, gastos y presupuesto de la Nación, y que tiene vocación transitoria. Cuarto, no existe mínima evidencia de que las mencionadas Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014 hayan restringido sus efectos a las vigencias fiscales correspondientes, dado que, al igual que ocurrió en el caso analizado mediante la Sentencia C-704 de 2015, “una conclusión en ese sentido no se deriva de su contenido”. Además, en relación con la norma puntualmente demandada, artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, esa entidad continuó haciendo uso de la misma, para justificar el ejercicio de sus funciones en la jurisdicción en esta definida, tal como se puede constatar en los Informes de Gestión del 27 de febrero de 2017, 31 de julio de 2017 y 6 de marzo de 2018.

De esta manera, la Sala constata que en las disposiciones estudiadas a pesar de pertenecer a Leyes Anuales de Presupuesto con vigencia anual limitada para el respectivo periodo fiscal, incorporaron reiterativamente el contenido sustancial de una norma con vocación de permanencia y, en consecuencia, se incumple el requisito de temporalidad.

(iii) Ausencia de conexidad finalística, temática y temporal

Los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, aun cuando son parte de las disposiciones varias, incluidas en el marco de las disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, modificaron el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de contenido sustantiva y, aunado a ello, tienen vocación de permanencia, por consiguiente, resulta dable concluir que desconocen los criterios de conexidad finalista o teleológica, temática y temporal.

Además de la ausencia de conexidad temporal ya estudiada, debe advertirse que la finalidad de las disposiciones generales, normas de contenido instrumental cuyo objetivo

consiste en “posibilitar y agilizar”[133] la adecuada y correcta ejecución del presupuesto, solo se pueden introducir en la ley anual de presupuesto si cumplen con esa utilidad[134]. En contradicción con lo anterior, por medio de las disposiciones analizadas, al modificar y adicionar el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, se buscó ampliar la jurisdicción de CORMACARENA a todo el Departamento del Meta e imponer ciertas restricciones, a partir del 2012, en relación con el “territorio en litigio con Caquetá y Guaviare”.

Siguiendo lo dicho, mal podría decirse que las mencionadas disposiciones son de carácter instrumental, como lo sostiene uno de los intervinientes respecto del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014[135], al señalar que este cumple con el requisito de conexidad dado que establece el territorio en el cual CORMACARENA debe ejecutar el presupuesto asignado. Al respecto esta Sala debe advertir que la jurisdicción de esta Corporación Autónoma Regional ya se encontraba definida en el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993. Así entonces, si bien el artículo 3º de la Ley 1737 de 2014 refiere al presupuesto asignado a CORMACARENA, ese presupuesto se debía ejecutar en la jurisdicción definida por el legislador previamente y no en aquella regulada indebidamente mediante una Ley Anual de Presupuesto.

Se evidencia, adicionalmente que, en contradicción con el criterio temático, las normas estudiadas se encuentran lejos de tener contenido presupuestal, puesto que aluden a la jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional. Debe resaltarse que las disposiciones de contenido presupuestal se erigen como indicadores que debe seguir el Gobierno como ejecutor del Gasto y recaudador de los ingresos fiscales[136], pero no para definir un asunto de trascendental importancia en el ordenamiento jurídico como es la definición de la jurisdicción de una autoridad ambiental.

Este actuar reiterado y abiertamente intencional del Congreso involucró la definición de la jurisdicción de una de las Corporaciones Autónomas Regionales del país, entidades catalogadas como la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción[137], según la Ley 99 de 1993, ya que se trata de “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción,

el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”[138] (negritas y subraya fuera de texto).

Las anteriores consideraciones tienen mayor gravedad si se tiene en cuenta que en el debate legislativo no se constata la justificación que permita comprender el motivo por el cual se incluyeron las normas analizadas en las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, lo que es explicable en la medida en que estas se refieren a un asunto totalmente distinto[139], esto es, el presupuesto general de la Nación para las vigencias fiscales de los años 2012-2015. Yerro en que incurre el Congreso de manera reiterativa, a pesar de que esta Corporación ha sido clara e insistente en sostener que “los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas[140]” (resalta la Sala) y, en consecuencia, al Legislador le está vetado hacer un indebido uso de estas normas que terminan produciendo los denominados y dañinos “micos jurídicos”[141].

En consecuencia, el Congreso al establecer por medio de disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, la modificación del inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma con contenido sustantivo, incurrió en un error que condujo a (a) la ausencia de coherencia normativa sistemática[142] al interior de las Leyes y, por ende, en el resto del ordenamiento jurídico; (b) la inclusión de una norma extraña, aislada e inconexa al objeto de las Leyes Anuales de Presupuesto[143]; (v) por ende, se transgredió el principio de seguridad jurídica[144] y, como consecuencia de ello, entorpeció el conocimiento y cumplimiento de la ley en torno a la jurisdicción de CORMACARENA[145].

En este orden de ideas, si el legislador consideraba pertinente ampliar o modificar la jurisdicción de CORMACARENA no podía hacerlo a través de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, para ello le correspondía “la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones (...)”[146]. Incluso, cabe resaltar que esta iniciativa, dirigida a ampliar la jurisdicción de esa entidad a todo el Departamento del Meta, fue presentada como Proyecto de Ley en dos oportunidades: Proyecto de Ley 75[147], 160 de 2013 Senado y Cámara respectivamente y el Proyecto de Ley 07 de 2017 Senado[148], sin embargo, estos proyectos legislativos fueron archivados, en la primera

oportunidad, por tránsito de legislatura (artículo 190 de la Ley 5ª de 1992), y, en la segunda, por retiro del proyecto por parte del ponente. Esto corrobora el descuido y la desidia de la conformación legítima y constitucional de la voluntad legislativa, recurriendo entonces el legislador a “atajos” a través de leyes anuales de presupuesto, para legislar contenidos que debió consagrar en otra clase de normativas.

(iv) Ausencia de correspondencia entre el título de las Leyes Anuales de Presupuesto 1485 de 2011, 1593 de 2012, 1687 de 2013 y 1737 de 2014 y las disposiciones en estudio

De acuerdo con el artículo 169 de la Constitución Política, el título de las leyes debe “corresponder precisamente a su contenido”. Criterio que se ha evaluado por esta Corte como parte del juicio de unidad de materia, siendo una garantía del principio de seguridad jurídica. El estudio de este requisito debe verificar, entre otros, “que entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad”. A pesar de lo anterior, mientras el título de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011, 2012, 2013 y 2014 señalan que estas son aquellas por medio de la cual “se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de” 2012, 2013, 2014 y 2015, respectivamente, en contraste, por medio de las disposiciones analizadas, se alude a la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA. Por consiguiente, se advierte con un ejercicio casi sinalagmático, la ausencia de conexidad y, por consiguiente, de correspondencia entre el título de la ley y las disposiciones analizadas, situación contradictoria respecto al principio de seguridad jurídica que debe primar en el ordenamiento jurídico, para una adecuada aplicación e interpretación de las normas.

(v) Conclusiones sobre la vulneración del principio de unidad de materia

En consideración de esta Sala, los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014 vulneran el principio de unidad de materia, primer cargo de la demanda de inconstitucionalidad, en atención a que, a pesar de ser disposiciones generales contenidas en Leyes Anuales de Presupuesto, (i) modifican una norma de carácter sustantivo en la cual se define la jurisdicción de una entidad ambiental; y (ii) tienen vocación de permanencia, puesto que al modificar esta norma se mantuvieron sus efectos en el ordenamiento jurídico. Como consecuencia de ello, se constató el desconocimiento de los criterios de conexidad (i)

temporal de la norma, pues estas sobrepasaron las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015, en las cuales sus efectos tuvieron que haberse agotado; (ii) teleológica, puesto que lejos de tener como fin servir como herramienta para la adecuada ejecución del presupuesto, se enfocan en la ampliación de la jurisdicción de una CAR; y (iii) temática, en atención a que, a pesar de que el contenido de las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014 involucran la determinación de las rentas, gastos y presupuesto de la Nación, los artículos mencionados, se enfocan en definir el territorio en el que ejercería sus funciones CORMACARENA. A lo que se suma la falta de correspondencia entre el título de las Leyes Anuales de Presupuesto y las disposiciones en estudio. En consecuencia, se constata la vulneración de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

5.3.2 Análisis del segundo cargo: ausencia de correspondencia entre la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014) y las Leyes 1485 de 2011, 1593 de 2012, 1687 de 2013 y 1737 de 2014 (Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, para la vigencia fiscal 2012-2015). Vulneración de los artículos 341 y 346 Superiores

La Constitución busca la estructuración de una política económica fundada en la “planeación” y la “concertación”, con el objetivo de cumplir de manera eficiente, adecuada y organizada los fines esenciales del Estado Social de Derecho.[149] Situación que deriva en un deber de coherencia y congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, pues el primero es un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal, mientras el segundo, pone en ejecución los programas y planes que desarrollan esa política. La ley del Plan Nacional de Desarrollo “determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto (...) ya que éstas, en su conjunto, deben corresponder a una planificación global”[150]. Consideración que obedece a la supremacía de este tipo de leyes, las cuales más que mandatos son descripciones y recomendaciones que hacen vigente la Constitución Política.

A pesar de lo anterior, en el presente caso se tiene que por medio de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, se derogó el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, mediante el cual se modificó el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, dado que se amplió la jurisdicción de CORMACARENA a todo el Departamento del Meta. La derogatoria de esta norma implicó que la jurisdicción de esta entidad, retornaba a ser la dispuesta en el texto original. Presupuesto que debía ser

acatado por las Leyes Anuales de Presupuesto que se expedirían en el cuatrienio durante el cual el mentado Plan Nacional de Desarrollo estaba vigente. A pesar de lo anterior, mediante los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, Leyes Anuales de Presupuesto expedidas durante el cuatrienio de la Ley 1450 de 2011, se le devolvió vida jurídica al derogado artículo 120 de la Ley 812 de 2003.

Encuentra esta Corte que esta situación evidencia una manifiesta contradicción entre el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y las disposiciones estudiadas contenidas en las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, situación que tiene claros efectos sustanciales en el ordenamiento jurídico, pues a pesar de que en la Ley 1450 de 2011 se redujo la jurisdicción de CORMACARENA al Área de Manejo Especial de la Macarena (al dejar vigente el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993), en las Leyes Anuales de Presupuesto 2011 al 2014 se contradijo esa disposición de superior jerarquía y, en esa medida, se amplió tal jurisdicción a todo el Departamento del Meta, desconociendo el principio de correspondencia que debe existir entre la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y las Leyes Anuales de Presupuesto.

5.3.3. Conclusión

Los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014 implican la vulneración del principio de unidad de materia dado que por medio de estos se modificó el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de contenido sustantivo y se concibió una disposición con vocación de permanencia, que, de hecho, continúa produciendo efectos jurídicos. A lo que se suma que implican contradicción con la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, por incorporar al ordenamiento jurídico una norma expresamente derogada mediante esta Ley. Por ende, estas disposiciones se declararán inexecutable.

5.4. Consecuencias de la inexecutable

La declaratoria de inexecutable de los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013 y 103 de la Ley 1737 de 2014 no implica que esta Sala asuma pronunciamiento alguno en relación con la competencia de CORMACARENA, ni sobre el territorio que queda excluido de su jurisdicción, pues este

asunto se sale de la órbita de competencia de esta Corte y, además, se encuentra definido por el legislador mediante el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, en el cual se dispuso que la jurisdicción del Departamento del Meta le corresponde a CORPORINOQUIA, con excepción del territorio correspondiente a la Macarena:

“Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, CORPORINOQUIA: su jurisdicción comprenderá los Departamentos de Arauca, Vichada, Casanare, Meta*, los municipios del Departamento de Cundinamarca, a saber: Guayabetal, Quetame, Une, Paratebueno, Chipaque, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque; y los municipios de Pajarito, Labranzagrande, Paya, Pisba y Cubará del Departamento de Boyacá, con excepción del territorio de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena. Tendrá su sede principal en la ciudad de Yopal y subsedes en los Municipios de Arauca en el Departamento de Arauca, Villavicencio en el Departamento del Meta* y la primavera en el Departamento del Vichada. Las subsedes entrarán a funcionar seis meses después de la sede principal. Los recursos percibidos por CORPORINOQUIA se distribuirán equitativamente entre la sede principal y las subsedes.” (Resalta la Corte)

De conformidad con esta disposición, la jurisdicción del Departamento del Meta le corresponde ejercerla a Corporinoquia, con excepción del área de la Macarena.

5.5. Necesidad de diferir los efectos de la decisión de inexecutable en el presente caso

La Corte Constitucional, según el artículo 241 Superior tiene la competencia para ejecutar el control de regularidad entre las leyes y el texto Superior, función en ejercicio de la cual debe definir los efectos de sus decisiones[151]. En este sentido, el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 dispuso que “(l)as sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.” Disposición declarada executable mediante la Sentencia C-037 de 2006, en la cual, además se determinó que “sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias.”[152]

En ejercicio de esta función esta Corporación, excepcionalmente, ha recurrido a las sentencias de inexecutable con efectos diferidos cuando, si bien se constata la inconstitucionalidad de las normas bajo análisis, lo cierto es que su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico puede generar un daño mayor, ya que puede producir una grave

afectación de los principios y derechos Superiores en contradicción con la finalidad del juicio de constitucionalidad.

En esta línea, tratándose también de una disposición general incluida en una Ley Anual de Presupuesto, en la Sentencia C-052 de 2015 se decidió declarar la inexecutable del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, pero diferir los efectos de esta decisión, por cuanto la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico habría generado graves efectos en el marco presupuestal “con incidencia en la administración de recursos parafiscales” a lo que se sumaba las adversas consecuencias sobre la “inseguridad jurídica”. Puntualmente se señaló que “declarar la inexecutable pura y simple del aparte normativo acusado desconocería postulados constitucionales de gran valor como la necesidad de proteger recursos públicos, que en últimas es el objeto de las normas que el legislador pretendió incluir en la Ley Anual del Presupuesto. Por ello, se hace necesario diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo demandado”.

Al igual que en aquella ocasión, en el presente caso resulta necesario diferir los efectos de la inexecutable de los artículos afectados, debido a que la ampliación de la jurisdicción de CORMACARENA, por estos dispuesta, ha estado vigente en el ordenamiento jurídico desde el año 2003; es decir, desde hace alrededor de 15 años esa Corporación Autónoma Regional ha ejercido su competencia sobre todo el territorio del Departamento del Meta, con la consecuente asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para la protección ambiental de la jurisdicción ampliada y, en consecuencia, existen

planes, programas y proyectos que o bien se han desarrollado, se encuentran en ejecución o están próximos a implementarse. Por ende, la salida inmediata del ordenamiento jurídico de estas normas, podría impactar negativamente en la gestión de las herramientas de desarrollo para la protección del medio ambiente, los recursos naturales renovables, así como los derechos adquiridos, entre estos, los laborales, y la correcta administración de los recursos públicos y, con ello, la ejecución presupuestal.

Se recuerda que CORMACARENA, en ejercicio de sus funciones debía, sobre todo el Departamento del Meta, “administrar (...) el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”[153]. En esa medida, una de sus

funciones principales consistía en coordinar el proceso de preparación[154] y ejecución de políticas, planes y proyectos relativos a la protección del medio ambiente, los recursos naturales renovables y el desarrollo sostenible. Igualmente, tenía que aplicar, cumplida y oportunamente, las disposiciones legales vigentes sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento de estos[155]. Todo lo anterior, en coordinación entre el nivel central y regional. No es extraño por consiguiente que CORMACARENA en su intervención haya señalado que esta entidad “definió en el Plan de Gestión Ambiental Regional 2010-2019, un compromiso de manejo ambiental ante el departamento del Meta, bajo unas líneas estratégicas puntuales que viene desarrollando a través de los Planes de Acción y anualmente a través de los Planes Operativos. Estos programas y proyectos se traducen en una inversión de \$54.970 millones de pesos, que deben ejecutarse según lo programado en lo que resta de la vigencia 2017 y los años 2018-2019 // Presupuesto este, que de no contarse con los recursos que son aportados por los municipios que pertenecen al área del AMEM se vería afectado en una reducción cercana a los \$33.060 millones de pesos, (...) lo que implicaría el incumplimiento de la ejecución de estos proyectos y de paso generaría un impacto social y ambiental (...) // Así mismo, CORMACARENA en su accionar ha comprometido parte de su presupuesto futuro en obligaciones como el servicio de la deuda (\$3.947 millones restantes por pagar hasta el año 2019)” (resaltado propio).

En atención a estas consideraciones, esta Corte encuentra necesario determinar que los efectos de inexecutable que será declarada mediante la presente providencia serán diferidos hasta el 31 de diciembre de 2018, por consiguiente, solo a partir del 1º de enero de 2019 producirá efectos, en procura de que los impactos de esta decisión no resulten lesivos para el ordenamiento jurídico. En este sentido, se aclara que, en procura también de la protección del medio ambiente, los derechos adquiridos, entre estos, los laborales y la correcta administración de los recursos públicos, la inexecutable dispuesta en esta Sentencia no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos, entre estos los laborales, ni los demás efectos jurídicos previos derivados de las normas en estudio.

Como consecuencia lógica de lo anterior, advierte la Corte que en acatamiento de esta decisión, el Gobierno deberá tener en cuenta, para presentar el siguiente proyecto de Ley Anual de Presupuesto, que los recursos presupuestales deben asignarse bajo el entendido de que la jurisdicción de CORMACARENA es la dispuesta en el inciso 2º del artículo 38 de la

Ley 99 de 1993 y, el resto del Departamento del Meta, es jurisdicción de CORPORINOQUIA, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993. A menos que el legislador expida una nueva ley ordinaria u orgánica en la que regule la jurisdicción de CORMACARENA de manera distinta.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, en acatamiento del artículo 2º de la Ley 99 de 1993, coordinar entre CORMACARENA y CORPORINOQUIA, lo pertinente para el acatamiento de esta decisión y, en esa medida, debe garantizar la correcta adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos respectivos, en procura del cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

6. Síntesis de la decisión

(i) La jurisdicción de CORMACARENA se definió por el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, en los siguientes términos: el “territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico, CDA y CORPORINOQUIA.” Esta disposición, se modificó mediante el artículo 120 de la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. En el cual se estableció que la jurisdicción abarcaría “todo el territorio del Departamento del Meta, incluido el Área de Manejo Especial de La Macarena”. Sin embargo, esta última disposición fue derogada expresamente por medio de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Así, la jurisdicción de dicha entidad retornó a la establecida en la Ley original.

(ii) A pesar de ello, el legislador por medio de los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014 (demandado), esto es, mediante Leyes Anuales de Presupuesto, consagró nuevamente el contenido sustancial del artículo 120 de la Ley 812 de 2003 (derogado), dado que modificó el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 vigente, ampliando la jurisdicción de CORMACARENA a todo el territorio del Departamento del Meta y, además, precisó, desde el 2012, que esta jurisdicción no comprende el “territorio en litigio con Caquetá y Guaviare”.

(iii) Debido a lo anterior, a pesar de que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2011 era el

demandado, la Corte constató la necesidad de realizar una integración normativa en el presente asunto, entre la norma demandada, y los mencionados artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012 y 85 de la Ley 1687 de 2013; dado que contienen identidad total o parcial de contenido normativo, siguen produciendo efectos jurídicos a pesar de haber perdido su vigencia, y en aras de no hacer inócua la decisión de la Corte; de manera que esta Sala dio aplicación al inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

(iv) Luego del análisis detallado realizado, la Corte concluye que los artículos analizados deben ser declarados inexecutable por la vulneración al principio de unidad de materia y la falta de correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, cargos de la demanda. Lo anterior debido a que, al tratarse de disposiciones varias, incluidas en las disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto, no tenían la potestad para modificar el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de contenido sustantivo y con vocación de permanencia; ni de incorporar al ordenamiento jurídico una norma expresamente derogada por la Ley del Plan en la que de hecho debían fundamentarse.

(vi) Esta Corporación ha reiterado que al Congreso le está vedado en las leyes anuales de presupuesto y, con mayor énfasis, en las disposiciones generales de estas, incorporar o modificar normas de contenido sustantivo o con vocación de permanencia[156], tal y como sucedió con la modificación del inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993. Advierte la Sala que este reiterativo proceder por parte del Congreso constituye no solo la violación a la Constitución Política (artículo 158 y 169 Superiores) y el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, sino también un indebido ejercicio de sus funciones que conducen a que, tal y como sucedió en la norma bajo análisis, se genere (a) la ausencia de coherencia normativa sistemática[157] al interior de la Ley y, por ende, con el resto del ordenamiento jurídico; (b) la inclusión de normas extrañas, aisladas e inconexas al objeto de la ley anual de presupuesto[158]; (c) lo que a su vez conlleva, como en el presente caso, al desconocimiento del principio de seguridad jurídica[159], pues se entorpeció la determinación y el cumplimiento del marco jurídico que define la jurisdicción de CORMACARENA[160].

(vii) Por consiguiente, la Corte recuerda que en caso de que el Legislador requiera adicionar, modificar o derogar una disposición permanente o de carácter sustantivo u

orgánico, deberá expedir una norma con el correspondiente debate legislativo, respetuoso de la voluntad democrática, so pena de incurrir en los denominados y dañinos “micos jurídicos”. Debido a lo anterior, se advierte que el Legislador debe abstenerse de incluir, por medio de las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto, normas tendientes a modificar o derogar disposiciones de contenido sustantivo u orgánico, ajenas a la correcta ejecución del presupuesto y con vocación de permanencia.

(viii) Debido a que se declarará la inexequibilidad de los artículos integrados normativamente, la Sala aclara que la jurisdicción de CORMACARENA, es la definida por el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 vigente. Por tanto, de conformidad con el artículo 33[161] de la Ley 99 de 1993, es CORPORINOQUIA la entidad a la cual le corresponde la jurisdicción sobre el Departamento del Meta, con la excepción del territorio de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena.

(ix) Los efectos que la Corte le otorgará a la presente sentencia de inexequibilidad son diferidos hasta el 31 de diciembre de 2018 y, por consiguiente, solo empezarán a regir a partir del 1º de enero de 2019. Sin embargo, en procura de la protección del medio ambiente, los derechos adquiridos, entre estos, los laborales y la correcta administración de los recursos públicos, la inexequibilidad dispuesta en esta Sentencia no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos, entre estos los laborales, ni los demás efectos jurídicos previos derivados de las normas en estudio.

(x) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, en acatamiento del artículo 2º de la Ley 99 de 1993, coordinar entre CORMACARENA y CORPORINOQUIA, lo pertinente para el acatamiento de esta decisión y, en esa medida, en cumplimiento de sus funciones, debe garantizar la correcta adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos respectivos, en procura del cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR los términos suspendidos para el presente asunto mediante el Auto 305 de 2017.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, con EFECTOS DIFERIDOS hasta el 31 de diciembre de 2018.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, archívese el expediente y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] MP. Aquiles Arrieta Gómez. La demanda fue inadmitida inicialmente por falta de carga argumentativa: sobre el cargo de unidad de materia, se advirtió que no cumplía con el requisito de suficiencia, en tanto que no se desarrollaron elementos de juicio para desvirtuar la existencia de vínculo entre el artículo demandado y el tema presupuestal y, aunado a ello, tampoco se evidenció la modificación de normas sustantivas ni la introducción de cambios que sobrepasen la vigencia de la Ley Anual de Presupuesto. Respecto a la falta de correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, no se cumplió con el requisito de especificidad, puesto que el demandante sustrajo sus argumentos a una presunta derogatoria expresa del artículo 120 de la Ley 812 de 2003, pero se obviaron los argumentos para sustentar esta consideración.

[2] En este sentido, explicaron que CORPORINOQUIA y CORMACARENA se distinguieron, en principio, por las funciones ecológicas de cada una, puesto que la primera comprende un corredor biológico, mientras que la segunda es un banco genético e intercambiador de biomas (germoplasma endémico que aún no ha empezado su proceso de propagación). Aunado a ello, se diferencian por la naturaleza de las formaciones de los ecosistemas, pues la primera tiene “áreas de conservación del suelo en función de la producción”; mientras la segunda, se enfoca en la preservación y conservación en zonas de desarrollo sostenible.

[3] De lo contrario, sostiene, “todas las leyes modificadas por una Ley del Plan o por una Ley Anual del Presupuesto y las mismas leyes modificadas perderían vigencia inmediata por

derogatoria tácita y automática de la ley periódica al no ser ratificada por ley posterior”.

[4] Sección 3227

[5] “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.”

[6] “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena”.

[7] “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena”.

[8] “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare”.

[9] “Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare”.

[10] Sentencia C-539 de 1999, reiterada en C-453 de 2016.

[11] Sentencia C-721 de 2015, reiterada en la Sentencia C-453 de 2016.

[12] Sentencia C-453 de 2016.

[13] Ibidem.

[14] Ver, entre otras, Sentencias C-454 de 1993, C-177 de 2000 y C-665 de 2016.

[15] Sentencia C-292 de 2015.

[16] Sentencia C-1144 de 2000

[17] Sentencia C-819 de 2011 y C-665 de 2016.

[18] Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas.

[19] Informes del 27 de febrero de 2017, 31 de julio de 2017 y 6 de marzo de 2018. – 27 de febrero de 2017 “CORMACARENA, como autoridad ambiental para el departamento del Meta, asignada por la Ley 99 de 1993 y el artículo 103 de la ley 1737 de 2014, se compromete a la administración y protección del ambiente y sus recursos naturales (...)”[19]. Resaltado propio – 31 de julio de 2017, “CORMACARENA, como autoridad ambiental para el departamento del Meta, asignada por la Ley 99 de 1993 y el artículo 103 de la ley 1737 de 2014, se compromete a la administración y protección del ambiente y sus recursos naturales (...)”[19] Resaltado propio. – 6 de marzo de 2018, “Cormacarena, como máxima autoridad ambiental en el departamento del Meta, asignada por la Ley 99 de 1993 y el artículo 103 de la ley 1737 de 2014, se compromete a la administración y protección del ambiente y sus recursos naturales (...)”[19] Resaltado propio.
http://www.cormacarena.gov.co/contenido-vin.php?tp=6&contenido_in=75&titulo=INFORME%20DE%20GESTION

[20] Sentencia C-557 de 2000. Lo que se debe a que “éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”

[21] Sentencia C-557 de 2000.

[22] Ver Sentencia C-652 de 2015.

[23] Ver Sentencia C-412 de 2015: “De acuerdo con lo anterior, la Corte procede a examinar si en este caso se presenta el fenómeno de la derogatoria tácita, respecto de cada una de las expresiones demandadas, habida cuenta de que se trata de normas relativas al régimen sancionatorio en la minería ilegal incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo. // Teniendo en cuenta que la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “todos por un nuevo país”, no prevé disposiciones relacionadas con el régimen sancionatorio en las actividades de minería ilegal, no es posible deducir de la misma una regulación integral sobre la materia o que exista incompatibilidad o contradicción entre estas y las previstas en el antiguo Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, la materia no fue objeto de regulación en el nuevo plan de desarrollo. // En esta

medida, los apartes demandados del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 continúan plenamente vigentes y, por tanto, son objeto de control por parte de esta Corporación.”

[24] Ver Sentencia C-412 de 2015.

[25] Ver Sentencias C-885 de 1996 y C-665 de 2016.

[26] Sentencia C-1124 de 2008

[27] Esta Corporación se ha pronunciado respecto al presupuesto, en reiterados pronunciamientos jurisprudenciales, aludiendo a su naturaleza y características esenciales, lo que fue recientemente recopilado en la Sentencia C-652 de 2015[27], la cual se cita en lo pertinente a continuación: “la Corte ha reconocido su importancia como parte del proceso de planeación, destacándolo no solo como instrumento contable, sino por las importantes finalidades económicas y políticas que persigue[27]. Al respecto, ha dicho que el presupuesto se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, mediante el cual se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas económicas, de planificación y desarrollo, y se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal.//un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público”, lo que a su vez “explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad del gasto gubernamental. // Visto, entonces, como una herramienta de política estatal, mediante la cual se asigna recursos y se autorizan los gastos de acuerdo con los objetivos trazados en los planes de desarrollo a los que se encuentra sometido, el presupuesto contribuye a la realización de la política macroeconómica pública, en orden a alcanzar las finalidades sociales del Estado. Precisamente, por su transcendencia jurídico-económica y política, el presupuesto cumple, según se ha mencionado, funciones redistributivas en la sociedad y hace efectiva la planificación y el desarrollo sostenible”.

[28] Sentencia C-652 de 2015: el Decreto 111 de 1996, el cual integra el Estatuto Orgánico

del Presupuesto, viene a constituirse, entonces, en límite, directriz y referencia obligada de las leyes ordinarias de presupuesto, que anualmente debe expedir el Congreso, en el sentido de que estas últimas tienen el deber jurídico de ajustarse a la regulación orgánica, en lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del mismo, so pena de quebrantar la Constitución Política. En ese sentido, cabe entender que la ley anual de presupuesto no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que la integran.

[29] Literal c, artículo 11 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto

[30] Sentencia C-402 de 1997: “esto es, que solo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal.”.

[32] Sentencia C-665 de 2016. Ver también C-177 de 2002.

[33] Sentencias C-015 de 1996, C-577 de 2000, C-1065 de 2001, C-077 de 2012, C-291 de 2015.

[34] Ver Sentencia C-652 de 2015.

[35] Sentencia C-478 de 1992, reiterada en C-652 de 2015.

[36] Ver Sentencias C-1065 de 2001 y C-292 de 2015.

[37] Sentencia C-025 de 1993.

[38] Ver también el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.

[39] Sentencia C-142 de 2015.

[40] Sentencia C-261 de 2015.

[41] Ver las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 de 2003, C-801 de 2003, C-1147 de 2003, C-305 de 2004, C-188 de 2006 y C-822 de 2011; entre otras.

[42] Sentencias C-025 de 1993 y C-402 de 1997.

[43] Cita en la Sentencia C-142 de 2015: Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

[44] Al respecto en la sentencia C-803 de 2003: la Corte manifestó “La Corte ha señalado que el debate legislativo es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en el que concurren y participan tanto minorías como mayorías, y que para el que el mismo pueda darse, es imprescindible que el objeto sobre el que recae, esto es el proyecto o la proposición de fórmula normativa que va adoptarse, debe ser conocido de manera general por quienes deben discutirlo.”

[45] En este sentido, la Corte en la sentencia C-803 de 2003 puntualizó que la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.

[46] Sentencia C-665 de 2016

[47] Sentencia C-285 de 2017.

[48] Sentencia C-285 de 2017: Cita las Sentencias C-025 de 1993; C-992 de 2001 y C-400 de 2010.

[49] Sentencia C-285 de 2017: Cita las Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016.

[50] Ibidem.

[51] Ibidem.

[52] Sentencia C-400 de 2010.

[53] Sentencia C-142 de 2015.

[54] Sentencia C-665 de 2016.

[55] Sentencia C-353 de 2017.

[56] Sentencia C-044 de 2017.

[57] Sentencia C-704 de 2015.

[58] Sentencia C-025 de 1993.

[59] Sentencia C-142 de 2015 En el contexto del proceso legislativo, que se caracteriza por el debate, las propuestas, las modificaciones y los ajustes a los textos normativos, no se puede asumir a la unidad de materia como una exigencia inflexible o rígida, al punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso[59]. Tampoco se puede confundir la unidad de materia, que plantea una exigencia de orden y de coherencia, con la simplicidad temática del proyecto[59].

[60] Sentencia C-400 de 2010 y C-201 de 2015, en esta última se reitera la Sentencia C-501 de 2001.

[61] Ibidem.

[62] Sentencia C-523 de 1995.

[63] Sentencia C-188 de 2006, C-432 de 2010 y C-830 de 2013.

[64] Decreto 111 de 1996, artículo 11, literal c): “Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”.

[65] Se estudió el artículo 59 de la Ley 224 de 1995, “Por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 12 de enero al 31 de diciembre de 1996” por medio del cual se reconocía competencia al Gobierno para efectuar traslados presupuestales entre algunos Fondos para atender las demandas de los proyectos de inversión social regional, la Corte consideró que este artículo

mal podría ser considerado una disposición instrumental para asegurar la correcta ejecución de lo aprobado por el Congreso ya que, como se mostró anteriormente, se trata de una norma que (...) permite la modificación gubernamental de la finalidad de las apropiaciones efectuadas por el Congreso, con clara violación del principio de legalidad del gasto.

[66] Se estudió el artículo 40 de la Ley 331 de 1996, perteneciente a las disposiciones generales. En el primero inciso, se ordenaba la realización de un trámite a los funcionarios que recibieran órdenes de embargo de recursos presupuestales, mientras que el segundo establecía una forma de responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre tales recursos. La Corte declaró exequible el primer inciso e inexecutable el segundo. Frente al primero se consideró que la primera disposición sí podía hacer parte de las disposiciones generales por cuanto tenía un carácter instrumental, en tanto se limitaba a desarrollar un mecanismo para aplicar el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica, Decreto 111 de 1996. Sin embargo, el segundo inciso fue declarado inexecutable, al constatar que la norma desbordaba el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, por tener un sentido normativo propio, ya que se establecía la responsabilidad patrimonial fiscal para los funcionarios judiciales que decretaran el embargo sobre recursos presupuestales. (Resaltado propio).

[68] Se reitera lo determinado en la Sentencia C-402 de 1997.

[69] Con base en estas consideraciones se declaró inconstitucional el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 626 de 2000, por medio del cual se ordenaba al Gobierno no incluir dentro de la base de cálculo, a la que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las partidas presupuestales aprobadas en el inciso primero de la disposición, lo que en lectura de la Corte, era una indicación al ejecutivo relativa a una partida presupuestal aprobada. La Corte consideró que a pesar de que, en principio, existía coherencia temática y sistemática, lo cierto es que la disposición modificaba otra ley vigente de contenido permanente (artículo 86 de la Ley 30 de 1992) y sobrepasaba los límites temporales de vigencia por proyectarse “más allá de la vigencia presupuestal del año 2000”.

[70] En la disposición acusada, artículo 11 de la Ley 779 de 2002 “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002”, la Corte distinguió

dos contenidos normativos, por un lado, la norma señala que se exceptúa de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación, y, por otro, expresa que tal control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas. El primero de estos fue declarado exequible, puesto que se trataba de una norma meramente instrumental para precisar, con miras a la ejecución del presupuesto del año 2002, que la Auditoría no puede ser sujeto de ningún gravamen por concepto de vigilancia fiscal.

En contraste, el segundo, según el cual la vigilancia fiscal sobre la Auditoría General de la Nación se ejerce por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas fue declarado inexecutable por considerar que: (i) existe incongruencia entre el título de la ley y el contenido de la norma, el primero, referido a la vigencia fiscal y el segundo atribuye una competencia para la vigilancia fiscal sobre la gestión de la Auditoría General de la Nación; (ii) no refiere a modificaciones presupuestales, las cuales constituyen el objeto de la ley anual de presupuesto; (iii) la disposición tiene un contenido sustantivo autónomo por medio del cual se busca subsanar un vacío constitucional sobre la asignación de competencias para la vigilancia fiscal de la gestión de la Auditoría General de la Nación; (iv) el artículo acusado tenía un contenido permanente.

[71] La ratio decidendi de esta sentencia se concentro en lo siguiente: la Corte Constitucional ha reiterado que en razón de la función que cumplen las disposiciones generales, en cuanto “destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal”, “no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia” y tampoco “modificar normas sustantivas”, porque en tal caso las disposiciones generales “dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico”. En lo atinente a la vocación de permanencia que el actor le atribuye al artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 conviene recordar que el presupuesto no solamente se ocupa de la fijación de los ingresos y de los gastos, sino también de la eventual y previsible “modificación de las partidas de ingresos y de gastos” y que, por lo tanto, “las disposiciones necesarias para que los presupuestos puedan hacerse efectivos” no se requieren únicamente para asegurar la efectividad de las partidas fijadas, ya que la correcta ejecución del presupuesto anual también puede requerir de disposiciones generales que tornen factible el tratamiento adecuado de las modificaciones en las

partidas que se presenten durante la respectiva vigencia fiscal. El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 aborda, precisamente, la modificación de los aportes, de los ingresos esperados y la ampliación del plazo tratándose de los contratos de concesión, luego es claro que su incorporación como disposición general no tiene propósito distinto a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en lo referente a las modificaciones de los contratos de concesión que puedan tener lugar durante la vigencia fiscal de 2008.

[72] Sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se consideró “(...) importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual-o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.” La Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 844 de 2003, por cuanto no fue expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

[73] Sentencia C-177 de 2002.

[74] Sentencia C-803 de 2003.

[75] La Corte Constitucional estudió el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, disposición que, en lectura de esta Corte, comprende una regulación de carácter permanente respecto a la forma de cuantificar y aprobar los recursos parafiscales administrados por órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, la cual fue declarada inexecutable por cuanto: (i) se incluyó una norma cuyo objeto no tenía conexión con la materia

presupuestaria propia de una Ley Anual de Presupuesto, (ii) no logró demostrarse que su objeto persiguiera el cabal ejecución del presupuesto y (iii) las disposiciones superan las limitaciones de tiempo de las normas presupuestales. Igualmente, cabe destacar que por medio de la Sentencia C-142 de 2015 se resolvió sobre la exequibilidad del artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, el cual modificaba el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, para establecer que, a más tardar para la vigencia fiscal de 2016, el proyecto de Presupuesto General de la Nación deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales. La Corte lo declaró inexecutable bajo el argumento de que no existía conexidad, conforme a los criterios especiales de temporalidad, tema y finalidad, entre el alcance material o contenido temático de la ley y del artículo demandado. Lo primero por cuanto “pretende reproducir y modificar contenidos que tienen una vigencia permanente. En el contenido que se reproduce, el artículo demandado se limita a copiar lo que ya disponía una norma contenida en una ley orgánica, que es aplicable a la preparación de cualquier proyecto de presupuesto” segundo, debido a que a “la preparación de proyectos de presupuesto que se presentarán, aprobarán y ejecutarán en otras vigencias fiscales”; y el tercero, debido a que “busca establecer normas orgánicas de presupuesto aplicables a los proyectos que se elaboren para vigencias fiscales futuras, diferentes a la del 2014”.

[76] La Corte estudió la constitucionalidad del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015, en la cual se disponía que los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales. El estudio de constitucionalidad de la expresión acusada se circunscribió a los cargos relacionados con (i) la presunta violación de la reserva de ley orgánica y (ii) el aparente desconocimiento del principio de autonomía presupuestal de la Rama Judicial.

[77] Esta Corporación estudió el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015, por medio del cual se imponía a las entidades del Estado el deber de contratar la prestación de determinados servicios técnicos sobre asuntos topográficos y otros análogos con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Una vez analizado el procedimiento legislativo de la norma estudiada, la Corte advirtió que esta imponía una restricción contractual consistente en otorgar exclusividad al IGAC para la contratación pública de ciertos servicios[77], disposición que si bien, en principio, buscaba aumentar los recursos de esa entidad y, en consecuencia, atendía al objetivo relacionado con la debida ejecución del presupuesto, lo cierto es que implicaba el incumplimiento del criterio de temporalidad y, con ello, la modificación de normas sustantivas, debido a que era un mandato jurídico de naturaleza permanente, que modifica el régimen legal de contratación pública.

[78] Después de esta providencia, mediante la Sentencia C-453 de 2016 la Corte Constitucional estudió, entre otros, los artículos 54 y 75 (parcial) de la Ley 1769 de 2015 y, en el artículo 112 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”, en los cuales, se adoptaron algunas medidas tendientes al financiamiento del Sistema General de Salud, con la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de apropiaciones presupuestales, por lo cual se consideró que estas disposiciones estaban vinculadas con el objeto de la ley en la que estaban inmersas. Respecto al alegado exceso en el límite temporal de las normas mencionadas, se estableció, respecto al artículo 54 de la Ley 1769 de 2015, que en su mismo contenido se había restringido su vigencia al año 2016. Sobre el artículo 75 de la Ley 1769 de 2015 y 112 de la Ley 1737 de 2014, se estudió el límite temporal de las leyes con base en la restricción que imponía el título de la ley, esto es, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.” Con punto a estas consideraciones, se reiteró el contenido instrumental de las disposiciones generales, como normas enfocadas en la correcta ejecución del presupuesto, con base en la Sentencia C-652 de 2015.

[79] Se declaró inexecutable el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016”, por considerarlo vulneratorio del principio de unidad de materia. La Corte determinó por medio de la disposición acusada se pretendía modificar los plazos para el pago de las cesantías de los docentes del magisterio, y reducir el monto de los intereses por mora en el cumplimiento de esta obligación, tal como se hallaban previstos en los artículos 4º y 5º de la Ley 1071 de 2016. La Corporación consideró

que no existe una unidad temática, sistemática o teleológica entre la norma demandada y la ley anual de presupuesto, pues, mientras la primera trata de una organización de ingresos y gastos, la segunda habla del pago de una prestación derivada de un derecho fundamental. En relación con requisitos especiales para determina la unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto, la Corte señaló que la modificación que se introdujo por el legislador al régimen de pago de las cesantías de los docentes se concreta en dos aspectos. La ampliación del plazo para pagarlas y la disminución de la sanción en la cancelación de los intereses de mora por incumplimiento de esta obligación, es decir, se estipularon en las disposiciones generales normas modificatorias de normas sustanciales, con contenido permanente, en contradicción con la finalidad, temática y temporalidad de la ley anual de presupuesto.

[80] Sentencia C-142 de 2015.

[81] Ver las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 de 2003, C-801 de 2003, C-1147 de 2003, C-305 de 2004, C-188 de 2006 y C-822 de 2011; entre otras.

[82] Sentencia C-515 de 2004, reiterada en la Sentencia C-006 de 2012.

[83] Sentencia C-201 de 1998.

[84] Sentencia C-685 de 1996.

[85] Sentencia C-652 de 2015.

[86] Sentencia C-201 de 1998.

[87] Sentencia C-402 de 1997.

[88] Sentencia C-177 de 2002.

[89] Sentencia C-704 de 2015.

[91] Sentencias C-025 de 1993, C-402 de 1997.

[92] Cita en la Sentencia C-142 de 2015: Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

[93] En este sentido, la Corte en la sentencia C-803 de 2003 puntualizó que la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.

[94] Sentencia C-665 de 2016

[95] Esta expresión fue utilizada en las Sentencias C-523 de 1993, para hacer referencia al “el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular” y reiterada en las Sentencias C-198 de 2002 y C-704 de 2015, entre otras.

[96] “La Asamblea Nacional Constituyente no puede ser inferior en este aspecto a su tarea histórica. El problema ambiental no es una moda pasajera. Ha acompañado al hombre a lo largo de su historia y muchos de los fracasos de las antiguas culturas se deben a formas sociales inadecuadas de adaptación al medio. La diferencia entre las crisis ambientales del pasado y la del presente consiste en que tanto el desarrollo, como a amenaza del orden de la vida, se han vuelto planetarias. La unificación tecnológica y cultural del mundo han engendrado la conciencia de la unidad de los procesos vivos. El problema ambiental es uno de los mayores movilizadores de la conciencia pública en este final de siglo.

“Ya no es posible ver el problema ambiental como un recurso romántico o de escape a las condiciones del presente”. Cita en C-462 de 2008. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Informe-ponencia medio ambiente y recursos naturales. Ponentes: Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benitez, Argelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero. GACETA CONSTITUCIONAL No. 46, 15 de abril de 1991

Ley 99 de 1993, artículo 23.

[97] Particularmente, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

[98] Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 2º.

[99] Ley 99 de 1993, artículo 23.

[100] Constitución Política, artículo 150, numeral 7º.

[101] Sentencia C-462 de 1998.

[102] Ley 99 de 1993, artículo 30 y 31 numeral 1º.

[103] Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 4º.

[104] Ley 99 de 1993, artículo 23.

[105] C-596 de 1998

[106] Ver Sentencia C-652 de 2015.

[107] Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas; Nelson Vivas Mora, Julián David Villa Nieves, David Andrés Riaño Peñuela, Nathaly Rojas Bejarano.

[108] Ver intervenciones de Federación Colombiana de Municipios; Departamento del Caquetá; Martha Alexandra Prieto Martínez; Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas; Nelson Vivas Mora, Julián David Villa Nieves, David Andrés Riaño Peñuela, Nathaly Rojas Bejarano.

[109] En este sentido, explicó que por medio del inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 se definió que la jurisdicción de CORMACARENA era el Área de Manejo Especial de la Macarena (con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico CDA y CORPORINOQUIA). Esta disposición fue modificada mediante el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), en el que se dispuso que esta entidad ejercería funciones respecto a todo el Departamento del Meta. Esta disposición fue derogada expresamente por medio de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) y, a pesar de ello, por medio del artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 (ley Anual de Presupuesto), se reiteró la ampliación de la jurisdicción de esta CAR.

[110] Entre estos, Departamento del Caquetá; Martha Alexandra Prieto Martínez y Carlos

Andrés Cárdenas Cárdenas.

[111] Ver intervenciones de Federación Colombiana de Municipios; Departamento del Caquetá; Martha Alexandra Prieto Martínez; Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas; Nelson Vivas Mora, Julián David Villa Nieves, David Andrés Riaño Peñuela, Nathaly Rojas Bejarano.

[112] Departamento del Caquetá; Martha Alexandra Prieto Martínez; Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas; Ministerio Público.

[113] Federación Colombiana de Municipios; Departamento del Caquetá; Martha Alexandra Prieto Martínez; Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas; Ministerio Público.

[114] Federación Colombiana de Municipios; Departamento del Caquetá; Ministerio Público.

[115] Federación Colombiana de Municipios; Departamento del Caquetá y Ministerio Público.

[116] Carlos Andrés Cárdenas Cárdenas; Nelson Vivas Mora, Julián David Villa Nieves, David Andrés Riaño Peñuela, Nathaly Rojas Bejarano.

[118] Departamento del Caquetá.

[119] Ministerio de Hacienda y Crédito Público; CORMACARENA y Julio Cesar Ortiz de Gutiérrez.

[120] CORMACARENA; Julio Cesar Ortiz de Gutiérrez.

[121] Sentencia C-652 de 2015.

[122] El Decreto 1.989 de 1.989, fue aquel por medio del cual “se declara Área de Manejo Especial La Macarena, la Reserva Sierra de La Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites reales”. Según el artículo 8º de este Decreto: El área de manejo especial de La Macarena está integrada por: a) El Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena; b) Los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables de La Macarena; c) El Parque Nacional Natural Tinigua;) El Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Ariari-Guayabero; e) El Territorio de los Parques

Nacionales Naturales Picachos y Sumapaz comprendido en la jurisdicción del Departamento del Meta.

[123] En esta sentencia, el artículo 120 se analizó en conjunto con el artículo 119 de la Ley, en los siguientes términos: // “- El artículo 119 se refiere a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonía y a la forma en que serán distribuidos los recursos de esta Corporación. (...) - Por su parte, el artículo 120 de la Ley (...), se refiere a la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, CORMACARENA y a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las Subsedes de esta Corporación.

Como se ve, ambas disposiciones contienen normas relativas al funcionamiento de dos corporaciones autónomas regionales, disposiciones que se relacionan con el sub programa denominado “Sostenibilidad ambiental”, que forma parte del programa de inversión denominado “Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo” contenido en la Ley del Plan, que desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental. Este sub programa pretende, entre otros objetivos, formular una política de Estado para la Amazonia, que se traduzca en un plan de desarrollo sostenible para esa zona y “permita el reconocimiento y uso de la diversidad biológica, el reconocimiento de la pluriculturalidad, la sostenibilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales, con la participación de la comunidad regional.” Así mismo, el sub programa se orienta a la formulación de una política de Estado para la Orinoquia. Estos propósitos incluyen también la “Planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades ambientales”. Por todo lo anterior, la Corte estima que las dos disposiciones, es decir los artículos 119 y 120 de la Ley 812 de 2003, guardan una estrecha relación de conexidad con un tema enunciado como propósito general de dicha ley desde el inicio del trámite legislativo, y en tal virtud observan fielmente el principio de unidad de materia. Se trata de asuntos puntuales recogidos en dos artículos concretos, que tienen una relación de conexidad material con el tema de la política de Estado para la Amazonía y la Orinoquía, incluido desde el principio en el proyecto gubernamental, y abordado por ambas cámaras en su plenaria. Por esta razón, estas dos disposiciones no desconocen el principio de identidad flexible ni el de unidad de materia. Repárese, además, que el artículo 120 fue aprobado tanto en Senado como en la Cámara de Representantes.” (Negritillas y subrayas

fuera de texto).

[124] “ARTÍCULO 160. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el párrafo del artículo 4o de la Ley 785 de 2002, el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999, el artículo 3o del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006 y el inciso 3o del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51, 59, 61, el párrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.”

[125] “ARTÍCULO 267. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se deroga expresamente el artículo 121 de la Ley 812 de 2003; los artículos 21, 120 y 121 de la Ley 1151 de 2007; los artículos 9o, 17, 31, 53, 54, 55, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 109, 117, 119, 124, 128, 129, 150, 167, 172, 176, 182, 185, 186, 189, 199, 202, 205, 209, 217, 225, 226, el párrafo del artículo 91, y párrafos 1o y 2o del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011.

Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se deroga en especial el párrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993; el numeral 6 del artículo 2o de la Ley 310 de 1996; el inciso 7o del artículo 13 de la Ley 335 de 1996; el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999; el artículo 85 de la Ley 617 de 2000; el párrafo del artículo 13 del Decreto ley 254 de 2000; literales a) y c) del párrafo 1o del artículo 2o de la Ley 680 de 2001; los párrafos 1o y 2o del artículo 17 de la Ley 769 de 2002; los artículos 18 de la Ley 1122 de 2007; el inciso 1o del artículo 58 de la Ley 1341 de 2009; el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009; el numeral 16-7 del artículo 16, el párrafo transitorio del artículo 112 de la Ley 1438 de 2011; el artículo 1o del Decreto ley 4185 de

2011; el artículo 178 del Decreto ley 019 de 2012; el numeral 2 del artículo 9o y el numeral 1o del artículo 10 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 1o, 2o, 3o y 4o de la Ley 1547 de 2012 y el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014.”

[126] La Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo se dispuso la derogatoria expresa de la Ley 812 de 2003, pero se mantuvo la vigencia de algunas disposiciones, entre las cuales no se encuentra el artículo 120. Posteriormente, la Ley 1735 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo dispuso darle continuidad a las normas no derogadas expresamente. Debido a que el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 no hizo parte de las excepciones, se advierte que esta norma quedó derogada desde el año 2011.

[127] El Decreto 1.989 de 1.989, fue aquel por medio del cual “se declara Área de Manejo Especial La Macarena, la Reserva Sierra de La Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites reales”. Según el artículo 8º de este Decreto Artículo 8º El área de manejo especial de La Macarena está integrada por: a) El Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena; b) Los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables de La Macarena; c) El Parque Nacional Natural Tinigua □ El Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Ariari-Guayabero; e) El Territorio de los Parques Nacionales Naturales Picachos y Sumapaz comprendido en la jurisdicción del Departamento del Meta.

[128] Sentencia C-201 de 1998.

[129] Sentencia C-685 de 1996.

[130] Sentencia C-652 de 2015.

[131] Decreto 111 de 1996, artículo 11, literal c.

[132] Sentencia C-704 de 2015.

[133] Sentencia C-201 de 1998.

[134] Sentencia C-685 de 1996.

[135] CORMACARENA.

[136] Sentencia C-177 de 2002.

[137] Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 2º.

[138] Ley 99 de 1993, artículo 23.

[139] Sentencia C-486 de 2016.

[140] Sentencia C-515 de 2004, reiterada en C-006 de 2012.

[141] Expresión utilizada por esta Corporación para hacer referencia al “el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular”, esto en la Sentencia C-523 de 1993, reiterada en las Sentencias C-198 de 2002 y C-704 de 2015, entre otras.

[142] Sentencias C-025 de 1993, C-402 de 1997.

[143] Cita en la Sentencia C-142 de 2015: Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

[144] En este sentido, la Corte en la sentencia C-803 de 2003 puntualizó que la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.

[145] Sentencia C-665 de 2016.

[146] Sentencia C-803 de 2003, reiterada en la C-652 de 2015

[147] Gaceta 668 de 2013: PROYECTO DE LEY 75 DE 2013 SENADO.

“por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 en su artículo 38, inciso segundo, y se dictan otras disposiciones. // El Congreso de Colombia, // DECRETA: // Artículo

1°. Modifícase la Ley 99 de 1993 en su artículo 38, inciso segundo, el cual quedará así: // ¿La jurisdicción de Cormacarena comprenderá todo el territorio del departamento del Meta incluida el área de Manejo Especial de la Macarena, delimitadoa en el Decreto 1.989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico CDA y Corporinoquia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá de manera directa, exclusiva y transitoria como autoridad ambiental en las áreas sujetas a trámite de solución de desacuerdos limítrofes, mientras estos se resuelven.¿. // Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

[148] Gaceta 584 de 2017. PROYECTO DE LEY 07 DE 2017 SENADO. “por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones. //El Congreso de la República de Colombia // DECRETA: //Artículo 1°. Modifícase la Ley 99 de 1993 en su artículo 38, inciso segundo, el cual quedará así: // La jurisdicción de Cormacarena comprenderá todo el territorio del departamento del Meta incluida el área de Manejo Especial de La Macarena, delimitada en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá de manera directa, exclusiva y transitoria como autoridad ambiental en las áreas sujetas a trámite de solución de desacuerdos limítrofes, mientras estos se resuelven. // Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

[149] Ver Sentencias C-1065 de 2001 y C-292 de 2015.

[150] Ver Sentencia C-652 de 2015.

[151] Sentencias C-013 de 1993, C-031 de 1993 y C-037 de 1996.

[152] Sentencia C-037 de 1996, criterio desarrollado en sentencia C-113 de 1993.

[153] Ley 99 de 1993, artículo 23.

[154] Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 4º.

[155] Ley 99 de 1993, artículo 30 y 31 numeral 1º.

[156] Sentencias C-685 de 1996, C-402 de 1997, C-201 de 1998, C-177 de 2002, C-803 de 2003, C-1124 de 2008, C-006 de 2012, C-052 de 2015, C-652 de 2015, C-486 de 2016, entre muchas otras.

[157] Sentencias C-025 de 1993 y C-402 de 1997.

[158] Cita en la Sentencia C-142 de 2015: Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

[159] En este sentido, la Corte en la sentencia C-803 de 2003 puntualizó que la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.

[160] Sentencia C-665 de 2016.

[161] “Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, CORPORINOQUIA: su jurisdicción comprenderá los Departamentos de Arauca, Vichada, Casanare, Meta*, los municipios del Departamento de Cundinamarca, a saber: Guayabetal, Quetame, Une, Paratebueno, Chipaque, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque; y los municipios de Pajarito, Labranzagrande, Paya, Pisba y Cubará del Departamento de Boyacá, con excepción del territorio de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena. Tendrá su sede principal en la ciudad de Yopal y subsedes en los Municipios de Arauca en el Departamento de Arauca, Villavicencio en el Departamento del Meta* y la primavera en el Departamento del Vichada. Las subsedes entrarán a funcionar seis meses después de la sede principal. Los recursos percibidos por CORPORINOQUIA se distribuirán equitativamente entre la sede principal y las subsedes.” Resaltado propio