

Sentencia C-278/11

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA/PROGRAMA ESPECIAL DE REFORESTACION EN ESTADO DE EMERGENCIA

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Concepto

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

El Decreto Legislativo 125 de 2011, fue expedido en desarrollo del Decreto 020 de 2011, declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, siendo este último declarado inconstitucional mediante sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, se ha configurado el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia, por desaparecer el fundamento jurídico de la atribución presidencial legislativa extraordinaria

Referencia.: expediente RE-198

Revisión de constitucionalidad del Decreto 125 del 20 de enero de 2011, “Por el cual se crea el Programa Especial de Reforestación y se dictan otras disposiciones en desarrollo del Decreto No. 020 de 2011”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

El Presidente de la República, de acuerdo con el numeral 7º del artículo 241 de la

Constitución, remitió a esta Corporación copia del Decreto Legislativo número 125 del 20 de enero de 2011, “Por el cual se crea el Programa Especial de Reforestación y se dictan otras disposiciones en desarrollo del Decreto No. 020 de 2011”, dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 superior y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, y el Decreto Legislativo 020 del 07 de enero de 2011, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

Repartido el asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador, mediante providencia del 01 de febrero de 2011, dispuso: i) avocar el conocimiento del decreto; ii) decretar la práctica de algunas pruebas; iii) comunicar la iniciación del asunto al Presidente de la República y a los ministros del Interior y de Justicia, de la Protección Social, de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Agricultura y Desarrollo Rural; iv) fijar en lista el asunto para efectos de la intervención ciudadana; y v) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de rigor.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, previo concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir sobre el mismo.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO QUE SE REVISA.

A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo número 125 del 20 de enero de 2011:

“DECRETO 125 DE 2011

(enero 20)1

Por el cual se crea el Programa Especial de Reforestación y se dictan otras disposiciones en desarrollo del Decreto número 020 de 2011.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley Estatutaria número 137 de 1997 y en desarrollo del Decreto número 020 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, declaró mediante Decreto número 020 del 7 de enero de 2011 el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de grave calamidad pública, con el fin de contrarrestar la grave crisis ocasionada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 y sus efectos;

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos;

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes;

Que de conformidad con los considerandos del Decreto número 020 de 2011 el Fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional según reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia del 30 de diciembre de 2010;

Que la reforestación comercial es conveniente para rehabilitar los suelos afectados por su potencial económico y su impacto social, así como por su contribución al mejoramiento de los servicios ambientales y a la prevención de futuras inundaciones;

Que para llevar a cabo las anteriores acciones y disponer de recursos es necesario establecer mecanismos que contrarresten las causas que generaron la situación de grave calamidad pública y contribuyan a impedir la extensión de sus efectos;

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. PROGRAMA ESPECIAL PARA LA REFORESTACIÓN. Créase el Programa Especial

de Reforestación con el fin de ejecutar proyectos de reforestación comercial en las áreas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, para rehabilitar el uso de los suelos con potencial para la reforestación incluyendo las cuencas de los ríos y las áreas conectadas con ellas.

ARTÍCULO 2o. CONFORMACIÓN DEL PROGRAMA. El Programa Especial de Reforestación estará constituido por el Plan Nacional de Reforestación, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como por los demás instrumentos de apoyo que trata este decreto.

PARÁGRAFO. Los gastos de su operación serán financiados con recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades, con recursos del Presupuesto Nacional y demás recursos que se destinen para la rehabilitación de las zonas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

ARTÍCULO 3o. CONSEJO DE REFORESTACIÓN. Créase el Consejo de Reforestación que tendrá a su cargo la formulación, dirección, coordinación y concertación del Programa Especial de Reforestación.

El Consejo estará integrado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado;
- c) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
- d) El Presidente del Fondo de Financiamiento Agropecuario – Finagro, o su delegado;
- e) Un (1) representante del Consejo Nacional de la Cadena Forestal, elegido por este Consejo;
- f) Un (1) representante del sector forestal productivo designado por el gremio que los agrupa.

PARÁGRAFO 1o. El Consejo coordinará sus acciones con el Consejo Nacional de la Cadena Forestal.

PARÁGRAFO 2o. El Consejo expedirá su propio reglamento, y deliberará por lo menos una vez cada trimestre o cuando el Consejo lo estime pertinente. El Consejo podrá invitar a personas naturales o jurídicas de derecho público o privado a sus sesiones dependiendo de la naturaleza de los temas a tratar.

PARÁGRAFO 3o. El Consejo tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por un asesor de alto nivel designado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 4o. PLAN NACIONAL DE REFORESTACIÓN. En un plazo no mayor a tres meses contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto, el Gobierno Nacional formulará y adoptará un Plan Nacional de Reforestación en el cual se determinarán los objetivos, las metas y las estrategias para las áreas afectadas por la inundación, las de mayor vulnerabilidad a fenómenos de remoción en masa, así como las que contribuyen a reducir los fenómenos de sedimentación y colmatación de los cuerpos de agua por deforestación.

ARTÍCULO 5o. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adecuará y fortalecerá su estructura institucional con el fin de poder atender los fines dispuestos en este decreto incluyendo el establecimiento de una ventanilla única para atender en forma centralizada los trámites que se requieran el sector productivo y demás actividades de este programa.

ARTÍCULO 6o. ASISTENCIA TÉCNICA FORESTAL. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá un incentivo para la asistencia técnica forestal y definirá las condiciones y requisitos para que los agentes especializados en la prestación de estos servicios accedan a dicho incentivo.

ARTÍCULO 7o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 20 de enero de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

GERMÁN VARGAS LLERAS.

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

MÓNICA LANZETTA MUTIS.

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

WILLIAM BRUCE MAC MASTER ROJAS.

El Ministro de Defensa Nacional,

RODRIGO RIVERA SALAZAR.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR.

El Ministro de la Protección Social,

MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA.

El Ministro de Minas y Energía,

CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

CARLOS ANDRÉS DE HART PINTO.

La Ministra de Educación Nacional,

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DIEGO ERNESTO MOLANO VEGA.

La Viceministra de Transporte, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Transporte,

MARÍA CONSTANZA GARCÍA.

La Ministra de Cultura,

III. PRUEBAS RECAUDADAS.

En cumplimiento del auto del 01 de febrero de 2011, que dispuso solicitar al Secretario General de la Presidencia de la República, previo trámite con las respectivas dependencias gubernamentales, el envío de informes (cuatro interrogantes) para determinar, en términos generales, de qué manera con las medidas adoptadas en el decreto de desarrollo (125 de 2011) se contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y cómo las materias reguladas por tal decreto guardan relación directa y específica con el estado de emergencia por grave calamidad pública, se recibió la siguiente documentación:

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, acompaña oficio firmado por la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural².

(i) Solicitud formulada por la Corte de suministrar un informe detallado y concreto sobre las consecuencias que se indica se generaron (considerandos cuarto³ y quinto⁴ del decreto) con ocasión de la época invernal (Fenómeno de La Niña, Decreto 020 de 2011), acompañando los soportes probatorios respectivos.

Señala que las consecuencias generadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011 han sido objeto de seguimiento conforme puede extraerse de varios documentos que están en

permanente actualización. En primer lugar, refiere al reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia del 30 de diciembre de 2010, donde se certifica un total de 726.172 hectáreas afectadas en el territorio nacional⁵. Recuerda que el Ministerio de Agricultura inició un proceso de articulación con diversas fuentes de información como lo fue con IGAC⁶, DANE⁷, IDEAM⁸ y las Secretarías de Agricultura, para disponer de información adicional y actualizada del nivel de afectación en materia agropecuaria. Así cita el reporte de áreas afectadas realizado por IGAC-DANE-IDEAM del 6 de enero de 2011 que comprende parte de las zonas norte y central del país, identificando 764.033 hectáreas inundadas, de las cuales 608.241 corresponden a tierras de uso agropecuario⁹. Respecto de otros departamentos expone que los reportes efectuados por las Secretarías de Agricultura y que están sujetos a verificación, muestran un total de 111.000, que para la tercera semana de enero alcanzaban 199.500 hectáreas inundadas, que sumadas a las iniciales 608.241, llevan a un total de 807.741 hectáreas afectadas por el invierno.

Indica que una reciente actualización del informe del IGAC-DANE-IDEAM del 20 de enero de 2011 reporta 789.383 hectáreas inundadas al norte del país, de las cuales 616.323 hectáreas están dedicadas a actividades agropecuarias. Agrega que a 25 de enero de 2011, las Secretarías de Agricultura informaron 179.907 hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria afectadas en el sur y centro del país. Para la cuarta semana de enero señala que se registró 796.230 hectáreas afectadas del sector agropecuario, anotando que si a este valor se adicionan las 200.000 que se estima han sido afectadas por exceso de humedad, el país tiene más de 1.000.000 de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria que han padecido perjuicios por el invierno. Trae a colación el documento titulado “Sector Forestal en Colombia”, publicado por PROEXPORT Colombia en el 2009, para indicar que en la zona norte del país existe 1.754.412 hectáreas con aptitud forestal sin restricciones¹⁰ y 1.123.079 con restricciones menores¹¹, que se encuentran dentro de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña¹². Además, manifiesta que según dicho estudio departamentos como Nariño, Antioquia y Cauca, entre otros, cuentan con la misma potencialidad, para un total de 17.313.006 hectáreas, que también fueron afectadas por el invierno.

Concluye que “existe una coincidencia entre las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña y aquellas detectadas con potencial forestal comercial, presentándose [...] una relación de potencialidad versus afectaciones del fenómeno La Niña 2010-2011 en el sector agropecuario, el cual, [...] ha sido el más afectado [...], por lo tanto se necesita de manera

urgente adoptar medidas para reactivarlo e impulsarlo. Convirtiéndose la reforestación comercial, por sus características de fácil adaptación en condiciones extremas, en la alternativa productiva inmediata más viable para adelantar en estos suelos alterados por las inundaciones en sus condiciones físicas, químicas y microbiológicas, toda vez que las actuales actividades que desarrollaban los campesinos antes de las agresiones del fenómeno de La Niña 2010-2011 sobre los suelos cultivados no podrán efectuarse en el corto plazo”.

(ii) Solicitud formulada por la Corte de suministrar un informe detallado y concreto que explique cómo la reforestación comercial que se anuncia en el considerando sexto¹³ del Decreto que nos ocupa (125 de 2011) constituye una medida que responde integralmente a las consecuencias generadas por la ola invernal (Decreto 020 de 2011).

Manifiesta que la problemática ambiental y social que aqueja nuestro país como consecuencia de las inundaciones tiene como una de sus causas la deforestación de los bosques naturales de la Región Andina y la degradación y transformación de los ecosistemas estratégicos como el macizo colombiano. Indica que la sobreexplotación a la que han sido sometidos los bosques naturales de esta región y el inadecuado uso del suelo generaron un deterioro del medio ambiente, que ha ocasionado la desestabilización de las cuencas hidrográficas, la sedimentación de los principales cuerpos de agua, la reducción de la vida útil de los embalses y la disminución de la navegabilidad de los ríos. Al efecto, expone como antecedente de esta problemática el Plan Verde del año 2003¹⁴.

Explica que las cuencas hidrográficas como las de los ríos Magdalena y Cauca sufren hoy en día las consecuencias del deterioro y degradación del medio ambiente. Estima que “se hace necesario tomar medidas urgentes y eficaces con el fin de restaurar los procesos ecológicos y garantizar el suministro de bienes y servicios ambientales básicos para el desarrollo económico y social, para prevenir catástrofes por nuevas inundaciones y garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica y cultural. Es aquí, donde la reforestación se constituye en el principal instrumento para frenar y reducir el deterioro de nuestros ecosistemas”.

Considera que la mayor ventaja para garantizar la permanencia de las plantaciones forestales es otorgarles el carácter comercial ya que se les brinda a los propietarios de los predios la posibilidad de manejar sosteniblemente su plantación obteniendo ingresos

producto de dicha actividad. Encuentra de esta manera que “se evita repetir lo que ha sucedido con muchos programas de reforestación, en los cuales los propietarios no obtienen ingresos y proceden a abandonar las plantaciones porque no les generan ningún beneficio económico y vuelven a sus prácticas de producción poco sostenibles”.

(iii) Solicitud formulada por la Corte de suministrar un informe detallado y concreto que explique cómo cada una de las disposiciones del decreto 125 de 2011 (arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º), conforme a las particularidades que ofrecen, permiten alcanzar los objetivos reforestación planteado y más específicamente responden a la declaratoria del estado de emergencia por grave calamidad pública.

Afirma que dado que el fenómeno de La Niña 2010-2011 afectó todo el país y particularmente el sector agropecuario que involucra actividades forestales, era indispensable que se estableciera una propuesta integral conformada por un Plan Especial para la Reforestación Comercial con la finalidad de rehabilitar el uso de los suelos con potencial de reforestación, incluyendo la cuenca de los ríos y las áreas conectadas con ella, que debe ir acompañado de una andamiaje y fortalecimiento de la capacidad institucional que garantice su ejecución.

(iv) Solicitud formulada por la Corte de suministrar un informe detallado y concreto que indique de qué manera con cada una de las medidas adoptadas en el decreto de desarrollo (125 de 2011), se contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Así mismo, cómo las materias reguladas por el decreto expedido guardan relación directa y específica con el estado de emergencia por grave calamidad pública.¹⁵

Manifiesta que corresponde al Gobierno en esta ocasión adoptar “todas aquellas medidas tendientes a la recuperación estructural del país, que en lo que corresponde al sector agropecuario y de desarrollo rural se trata de generar las condiciones que reactivan el campo y evitan o merman la capacidad de una nueva agresión como la del fenómeno natural presentado”.

Por último, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República informa lo siguiente¹⁶:

- a. Ayudar a revertir cambios de uso de los suelos que están afectando adversamente a la población, al medio ambiente, a la infraestructura y a la economía.
- b. Direccionar el uso de la tierra, prevenir daños, emergencias o calamidades, obteniendo simultáneamente los efectos benéficos sociales, económicos y ambientales de la reforestación comercial.
- c. Incentivar la competitividad y sustentabilidad de todos los eslabones y actores del sector forestal, apoyando la consolidación de políticas de Estado, que permitan ofrecer una alternativa viable al cambio del uso de los suelos.
- d. Crear y facilitar condiciones para que se alcancen unas metas de reforestación, consiguiendo que ésta se convierta en una actividad estratégica para la economía nacional.”

IV. INTERVENCIONES.

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.¹⁷

Solicita declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 125 del 20 de enero de 2011.

1.1. En cuanto a los aspectos formales señala que el decreto se encuentra debidamente firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del Despacho. Así mismo, afirma que el decreto registra en los considerandos los fundamentos del Gobierno para expedir las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 215 superior y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-. De igual modo, indica que el decreto fue expedido estando vigente el estado de emergencia declarado por el Decreto 020 del 07 de enero de 2011.

1.2. De otro lado, respecto a los aspectos materiales expone como supuesto fáctico para la expedición del presente decreto que las graves inundaciones registradas continúan en ascenso afectando cerca de 726.170 hectáreas a finales del año pasado. Indica que a 20 de enero de 2011 se reportan más de 789.380 hectáreas inundadas en el norte del país y a 25 de enero se cuenta con 179.907 hectáreas en el sur y centro del país, dedicadas a la actividad agropecuaria. Así mismo, expresa que gran parte de las zonas afectadas tenían importante aptitud forestal y que la deforestación de los bosques naturales de la Región

Andina y la degradación y transformación de ecosistemas estratégicos, puede producir nuevas inundaciones para otras temporadas de lluvia, haciéndose necesario empezar a combatir esta problemática. Denota que la recuperación de los suelos afectados puede cumplirse mediante la reforestación para devolver las condiciones físicas, químicas y microbiológicas de los suelos para que sean capaces de almacenar y regular la cantidad de aguas producidas por las lluvias.

Acoge como metodología de exposición los presupuestos establecidos para el examen constitucional de los decretos legislativos de desarrollo, esto es, la conexidad, la finalidad, la necesidad y la proporcionalidad, entre otros.

Manifiesta que resulta evidente que el Programa Especial para la Reforestación y el Plan Nacional de Reforestación (arts. 1º, 2º y 4º, Decreto 125) son mecanismos idóneos y eficaces para diseñar las líneas de acción a nivel nacional que deben implementarse en todo el territorio, pero con urgencia y eficiencia en las zonas más afectadas, lo cual muestra que la medida adoptada supera el juicio de conexidad. Asevera que la creación del programa y el plan tienen por finalidad exclusiva y directa “diseñar y ejecutar políticas públicas serias, responsables y adecuadas para evitar que los daños causados se agraven y para prevenir futuras inundaciones”, con lo cual se satisface el juicio de especificidad. En suma, encuentra que el diseño de una política seria para la reforestación y la ejecución técnica instantánea de la misma en las zonas afectadas, no sólo constituye una materia propia del legislador extraordinario que responde a los imprevistos naturales, “sino la ejecución de las responsabilidades del Estado en materia ambiental”, para lo cual transcribe los artículos 79 y 80 de la Constitución, y así concluir que la creación de planes y programas gubernamentales para reforestar zonas afectadas por el fenómeno de La Niña, hace efectivos los mandatos superiores en materia ambiental.

Bajo el acápite “generación de gasto público y modificación de partidas presupuestales” señala que el Decreto 125 tomó decisiones que generan impacto sobre el Presupuesto General de la Nación, que fue aprobado por el Congreso mediante Ley Anual del Presupuesto, ya que genera gasto público y exige la modificación de partidas. Ello por cuanto “las decisiones en este sentido, son: i) la afectación del Fondo Nacional de Calamidades y el Presupuesto General de la Nación al imponerles el deber de financiar los gastos del Plan Nacional y el Programa Especial de Reforestación (parágrafo del artículo 2º) y, ii) la

autorización al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para establecer un incentivo cuya finalidad es obtener la asistencia técnica forestal (artículo 6º)".

Infiere que estas medidas están encaminadas a impedir que las inundaciones generen consecuencias más graves sobre la producción futura por el deterioro del suelo, a ejecutar rápidamente actividades de reforestación que preparen los terrenos para enfrentar nuevas épocas de lluvias y a dirigir políticas públicas generalizadas en el territorio colombiano de protección de bosques, con lo cual se supera el juicio de conexidad.

En cuanto al incentivo para la asistencia técnica forestal (art. 6º, Decreto 125), manifiesta que si al Gobierno corresponde adoptar las medidas tendientes a la recuperación estructural de las zonas afectadas y particularmente de las áreas con potencial forestal comercial, debe tener la capacidad de evaluar las estrategias más adecuadas para generar las condiciones necesarias de reactivación del campo y la facultad de definir los requisitos de acceso al incentivo para la asistencia técnica forestal. Añade que con esta medida se fortalecen los programas de reforestación requeridos con carácter urgente para impedir que una tragedia como la sufrida vuelva a presentarse.

Respecto a la implementación de medidas institucionales consistentes en la creación de nuevos organismos, como la definición de su conformación y competencias (arts. 3º y 5º, Decreto 125), estima que el Consejo de Reforestación tiene objetivos claros que están dirigidos a conjurar la grave calamidad pública, además que es necesario proteger el medio ambiente, mantener el equilibrio de los ecosistemas y planificar el aprovechamiento con fines comerciales de los recursos naturales (arts. 79 y 80 superiores), que se buscan hacer efectivos por medio de la planificación a cargo del Consejo de Reforestación. En cuanto al fortalecimiento institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que desarrolla los objetivos de los estados de excepción al limitarse a tomar las medidas con las que se quiere conjurar la crisis generada por el fenómeno natural.

Sobre las facultades regulatorias y reglamentarias, específicamente las otorgadas al Consejo de Reforestación para darse su propio reglamento encuentra que obedece a la necesidad de auto-regulación interna sobre la mecánica de funcionamiento en el ámbito de la ejecución de las medidas adoptadas por la declaratoria de emergencia. Le resulta claro que el legislador excepcional hubiera atribuido al Ministerio de Agricultura las facultades para definir

condiciones y requisitos para acceder al incentivo para la asistencia técnica forestal, y para formular y adoptar el Plan Nacional de Reforestación (arts. 4º y 6º), ya que se trata de actos administrativos de carácter general que conciernen a asuntos propios del ramo y corresponden a contenidos técnicos y especializados.

2. Intervención ciudadana de Hernando Robles Villa.¹⁸

Bajo lo que denomina “contribución ciudadana a organizar y adecuar el dominio de las aguas y sus cauces en el territorio”, expone que somete a consideración de la Corte “algunas perspectivas interrelacionadas entre el medio ambiente y los hechos acaecidos, los cuales pueden o están siendo afectados o agravados por una normatividad incompleta, mal concebida o mal aplicada, [que] amerita ser revisada [...] para que como resultado de ello, surjan los ajustes legales o las recomendaciones pertinentes ante quienes corresponda”.

De esta manera, refiere esencialmente a maximizar la gobernabilidad ambiental; imponer la idoneidad técnica sobre la materia; aplicar el concepto de autoridad de cuenca; precisar los caudales ecológicos mínimos de las corrientes fluviales; afianzar el dominio público de las aguas; imponer el concepto de cuenca hidrográfica compartida; mantener invulnerable a la autoridad ambiental; eliminar la ambigüedad de las normas sobre calidad, uso y procedimientos; tutelar la calidad del recurso hídrico; establecer metas de desarrollo sostenible; ampliar la importancia y el manejo correcto de las obras hidráulicas; ampliar la importancia del uso, conservación y preservación de las aguas; extremar el rigor de la administración de las aguas y cauces; incluir dentro de la dirección de las CARs las asociaciones de usuarios de aguas; y extremar las sanciones con la visión precisada en los artículos 163 y 339 del Decreto Legislativo 2811 de 1974.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto número 5138 del siete (7) de abril de dos mil once (2011), solicita a la Corte declarar inexecutable por consecuencia el Decreto Legislativo 125 del 20 de enero de 2011, a partir de su promulgación, toda vez que el decreto declaratorio del estado de emergencia (020 del 07 de enero de 2011), fue declarado inexecutable.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el Decreto Legislativo 125 del 20 de enero de 2011, expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 020 del 07 de enero de 2011, declaratorio del estado de emergencia, en virtud de lo previsto en el artículo 241 numeral 7º, en concordancia con el artículo 215 de la Constitución.

2. La inconstitucionalidad por consecuencia en el presente asunto.

Mediante sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, esta Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 020 del 07 de enero de 2011, declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

La Corte ha sostenido que cuando se declara inexecutable una normatividad que constituye el origen o la causa, o es el fundamento para la expedición de otra, deben igualmente desaparecer del ordenamiento jurídico las que se expedieron en virtud de la misma o en su desarrollo por ausencia de causa jurídica, siempre que exista una relación de causa a efecto entre la preceptiva causal y la derivada.¹⁹

Este Tribunal Constitucional ha señalado que la inconstitucionalidad por consecuencia consiste en:

“[E]l decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución.

Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente que las normas que consagran consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”.²⁰

De este modo, cuando se declara la inexecutable de un decreto declaratorio del estado de excepción, desaparece el fundamento jurídico que habilita al legislador extraordinario a expedir los decretos que lo desarrollan. En otras palabras, al no existir el fundamento jurídico de la atribución presidencial legislativa extraordinaria (decreto matriz), deviene en inconstitucional los decretos expedidos en virtud del mismo, que hace necesario un

pronunciamiento formal de inexequibilidad.²¹

En el presente caso, el Decreto Legislativo 125 del 20 de enero de 2011, “Por el cual se crea el Programa Especial de Reforestación y se dictan otras disposiciones en desarrollo del Decreto No. 020 de 2011”, fue expedido en desarrollo del Decreto 020 del 07 de enero de 2011, declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, y al haber sido este último declarado inconstitucional en la sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, se ha configurado el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia.

VII DECISIÓN

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE por consecuencia el Decreto Legislativo 125 del 20 de enero de 2011, “Por el cual se crea el Programa Especial de Reforestación y se dictan otras disposiciones en desarrollo del Decreto No. 020 de 2011”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 47.958 del 20 de enero de 2011.

2 Recibido el 07 de febrero de 2011 en la Secretaría General de la Corte Constitucional.

4 “Que dentro de esas hectáreas, fueron gravemente afectadas por las inundaciones grandes áreas con potencial forestal comercial.”

5 Se acompaña un documento denominado Anexo 1.

6 Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

7 Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

8 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

9 Se acompaña un documento denominado Anexo 2.

10 Son aquellas que se pueden utilizar en programas de reforestación sin ningún tipo de adecuación en condiciones normales.

11 Son aquellas que requieren adecuaciones físico-químicas para su utilización.

12 Se acompaña un documento denominado Anexo 3.

13 “Que la reforestación comercial es conveniente para rehabilitar los suelos afectados por su potencial económico y su impacto social, así como por su contribución al mejoramiento de los servicios ambientales y a la prevención de futuras inundaciones.”

14 Nombre que se le dio al Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia, aprobado en 1998 por el Consejo Nacional Ambiental.

15 Lo anterior en orden a informar cómo se considera que se cumplen los presupuestos de la conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad.

16 Oficio recibido el 02 de marzo de 2011 en la Secretaría General de la Corte Constitucional.

17 Oficio recibido el 09 de febrero de 2011 en la Secretaría General de la Corte Constitucional.

18 Recibida el 18 de febrero de 2011 en la Secretaría General de la Corte Constitucional.

19 Sentencia C-530 de 2000. Cft. Sentencia C-284 de 2009.

20 Sentencia C-488 de 1995.

21 Cft. sentencias C-176 de 2009, C-991 de 1999, C-186 de 1997, C-136 de 1997 y C-122 de 1997, entre otras.