Sentencia C-366/12

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Extralimitación de facultades/LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Desbordamiento de objetivos y propósitos de la ley que contiene funciones adscritas al Ministerio de Ambiente/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No inclusión de autorización para traslado de funciones del Ministerio de Ambiente a las Corporaciones Autónomas Regionales

DIRECTORES GENERALES DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO-Período/AMPLIACION DE PERIODO A DIRECTORES GENERALES DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO-Extralimitación de facultades/DIRECTORES GENERALES DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO-Ampliación y modificación de periodos personales e institucionales no quedan amparadas por la potestad de reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades estatales/CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Determinación de períodos de quienes integran los órganos de dirección constituye una materia distinta para la cual se otorgaron facultades extraordinarias

EXTENSION DE PLANES DE ACCION DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Extralimitación de facultades extraordinarias

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO EXTRAORDINARIO-Ámbito de revisión/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Extensión excepcional por unidad normativa

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETOS EXPEDIDOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS/JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-No hace necesaria la integración normativa/JUICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD-Referente de ley de facultades extraordinarias y decretos/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Otorgamiento por ley habilitante

DECRETO LEY-Juicio de constitucionalidad sin que sea necesario aplicar una técnica de integración normativa con la ley habilitante

DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LEY DE FACULTADES-Lineamientos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Plantea ventajas pero a su vez implica riesgos

La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político.

La Carta Política establece exigentes requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

EXIGENCIA DE PRECISION Y CLARIDAD EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reglas jurisprudenciales

La exigencia de precisión y claridad en el otorgamiento de las facultades, ha sido objeto amplios análisis y al respecto existe una abundante jurisprudencia constitucional, a través de la cual se han sentado algunas reglas que se reseñarán a continuación: 1. El concepto de precisión al cual hace alusión el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, se refiere a la claridad en cuanto a la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud de dicha

ley. De tal modo que conceptos de precisión y amplitud no son excluyentes entre sí. Explicó al respecto la Corte que: “el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales”, puesto que “lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión”. La circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones extraordinarias para legislar sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que las mismas carezcan de precisión y, por tanto, sea inconstitucional pues “lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al interprete establecer inequívocamente su campo de acción”. 2. No obstante, la claridad en el objeto, como presupuesto del requisito de precisión, no comporta la delimitación exhaustiva, que implique una minuciosa o detallada relación de las materias que pueden ser objeto de regulación, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades. Sobre el particular dijo la Corte que:“según lo ha señalado la jurisprudencia, debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación.”El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. “Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa” 3. La precisión en las facultades extraordinarias exige así mismo que han de ser necesarias e indispensables para el logro de determinado fin. En esta medida, deben

consultar un principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades. “Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto – Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas”. Ello, ha dicho la Corte, es explicable, “pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes ¨corresponde al Congreso¨. Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos”.

POTESTAD LEGISLATIVA POR EL EJECUTIVO-Límites a su ejercicio/POTESTAD LEGISLATIVA POR EL EJECUTIVO-Límites temporales y materiales/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites temporales y materiales

REQUISITO DE PRECISION EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Impone al Congreso y al Gobierno, obligaciones reciprocas cuya inobservancia conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad

A través del requisito de precisión se impone a los órganos que intervienen en el proceso de habilitación legislativa – el Congreso y el Gobierno -, obligaciones recíprocas cuya inobservancia conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por esa vía fueron expedidas. Así, conforme a tal exigencia, al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas”. En virtud de esta reciprocidad en las obligaciones se entiende desconocido el requisito de precisión cuando el Gobierno aborda temas ajenos a las materias para las cuales fue facultado. No obstante, ha considerado la Corte que “no se afecta el precitado requisito, y por tanto no se viola la Constitución Política, cuando los temas desarrollados en los decretos leyes guardan una relación temática y teleológica con el plexo de materias contentivas de la aludida atribución.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Ejercicio extralimitado debe ser establecido de manera clara y evidente, de modo que no quede duda acerca de la carencia de las atribuciones

El ejercicio extralimitado por parte del Ejecutivo de la facultad extraordinaria conferida, debe ser establecido de manera clara y evidente, de modo que no quede duda acerca de la carencia de las atribuciones. La Corte ha subrayado que en esta materia no son admisibles las facultades implícitas ni que el Presidente, "so pretexto de un artificial encadenamiento entre las materias objeto de la autorización que se le confiere, incursione en el campo del legislador ordinario.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE-Control constitucional sobre reasignación de funciones

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reasignación de funciones y competencias/FACULTAD DE REASIGNACION DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS-Debe guardar coherencia temática y teleológica con las materias reguladas en la ley habilitante

MINISTERIO DE AMBIENTE-Funciones en materia de evaluación, seguimiento y control de factores de riesgo ecológico

Referencia: expedientes acumulados D-8804 y D-8808

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto Ley 3565 de 2011 "Por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008".

Actores: Remberto Quant González y Luis Alejandro Motta Martínez.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto-Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Remberto Quant González y Luis Alejandro Motta Martínez presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto – Ley 3565 de 2011.

Mediante providencia del veinte (20) de octubre de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto – Ley 2067 de 1991. Invitó a participar en el presente juicio a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Sergio Arboleda, Libre, Eafit de Medellín, de Antioquia, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia y a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto – Ley 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.204 del veintiséis (26) de septiembre de 2011, subrayando el aparte demandado:

DECRETO 3565 DE 2011

(Septiembre 26)

Diario Oficial No. 48.204 de 26 de septiembre de 2011

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio parcial de las facultades extraordinarias que le confieren el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, únicamente respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, la protección del ambiente y los recursos naturales es asunto que corresponde al Estado en general.

Que ante la necesidad de mejorar la respuesta integral del Estado frente a los retos ambientales actuales, se hace necesario reasignar la función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en relación con la evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico en las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, con el fin de agilizar la respuesta eficiente y eficaz frente a la eventual ocurrencia de desastres naturales.

Que de conformidad con lo previsto en la Ley 1263 de 2008, los órganos de dirección deben ser renovados antes del 31 de diciembre de 2011, lo cual podría afectar la política nacional de protección al medio ambiente, en el corto plazo.

Que es fundamental que al menos uno de los órganos de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible prolongue su administración y gestión, para que la continuidad de la política y gestión del Estado en dicho tema, permita optimizar la acción ante los retos invernales que al país se le avecinan.

Que el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 otorga facultades para reasignar

funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos estatales.

Que el uso de las facultades extraordinarias conferidas tiene el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación de las tareas públicas así como hacer coherente su organización y funcionamiento, únicamente respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Reasígnese la función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial prevista en el numeral 35 del artículo 5o de la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, adicionando un numeral al artículo 31 de la citada ley, así:

"32. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan, incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos".

ARTÍCULO 2o. Adiciónese el artículo 1o de la Ley 1263 de 2008 modificatorio del artículo 28 de la Ley 99 de 1993 con el siguiente parágrafo transitorio:

"Parágrafo transitorio. El período de los actuales Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible se ampliará hasta el 30 de junio de 2012.

El período institucional de los Directores Generales de las Corporaciones 2012-2015, iniciará el 1o de julio de 2012 y culminará el 31 de diciembre de 2015. El Proceso de elección de estos Directores deberá realizarlo el Consejo Directivo en el mes de junio de 2012.

El período de los actuales miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f) y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y de los representantes de la comunidad, organizaciones privadas o particulares que conforman los consejos directivos de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible finalizará el 31 de diciembre de 2011".

ARTÍCULO 3o. Adiciónese el artículo 2o de la Ley 1263 de 2008 con el siguiente parágrafo transitorio:

“Parágrafo transitorio. El término de los actuales Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible se extenderá hasta el 30 de junio de 2012, para lo cual deberán realizar los ajustes del caso, siguiendo lo establecido en el Decreto 2350 de 2009, salvo lo dispuesto en el artículo 4o”.”

I. LA DEMANDA

Los ciudadanos Remberto Quant González y Luis Alejandro Motta Martínez coinciden en solicitar la inexequibilidad de los artículos 1°, 2° y 3°, y de sus parágrafos transitorios correspondientes, del Decreto-Ley 3565 de 2011, con fundamento en que con dichas disposiciones se excedieron las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, quebrantando así el numeral 10 del Artículo 150 de la Carta Política, que asigna al Congreso la potestad de revestir al Presidente de la República por seis (6) meses de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley.

1. Frente al artículo 1º del Decreto – Ley 3565 de 2011, sostienen que la reasignación, a las Corporaciones Autónomas Regionales, de la función que reposaba en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial1, de “Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos,” desborda las facultades conferidas en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444, comoquiera que esta norma no habilitó al Presidente de la República para transferir funciones de una autoridad que pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público, a una Corporación Autónoma Regional.

Adicionalmente, señala que la función contenida en el artículo 5° num. 35 de la Ley 99 de 1993, le fue conferida al Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente en Colombia y como ente que desarrolla los compromisos adquiridos por nuestro país en la Convención de Río de Janeiro de 1992. Y es claro, destacan los demandantes, “que una corporación, por mandato constitucional y legal, no puede representar la país frente a otros sujetos de derecho internacional, para cumplir con el mandato del principio 18 de la Convención de Río de Janeiro2”.

De otra parte, resalta que la reasignación de la aludida función a las CAR se sustenta en la necesidad de mejorar la acción integral del Estado a los retos ambientales actuales, mediante la agilización de la respuesta estatal frente a una eventual ocurrencia de desastres naturales, sin percatarse que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, asigna a estas corporaciones una función similar consistente en la realización de actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes (Art. 31 Ley 99 de 1993).

En consecuencia, sostienen que el traslado a las CAR de una competencia que venía siendo ejercida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es violatorio de los numerales 7° y 10° del artículo 150 de la Carta Política, toda vez que el artículo 18 de la Ley 1444 de ninguna manera faculta al Gobierno Nacional, para modificar las competencias y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales como lo hace el artículo 1º del demandado Decreto – Ley 3565 de 2011.

Resaltan que si el Congreso hubiese querido revestir al Presidente de la República de potestad para regular las competencias o funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo habría indicado de manera clara y expresa y no habría dejado librado este asunto a la interpretación del gobierno nacional, por lo que en el presente caso se evidencia un exceso en las facultades extraordinarias revestidas.

2. Frente al artículo 2º del Decreto – Ley 3565 de 2011 consideran igualmente que es violatorio del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, toda vez que desborda las facultades otorgadas al Presidente de la República mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. La norma demandada regula una materia respecto de la cual el Congreso de la República no confirió habilitación al Presidente de la República.

Sostienen que con la prolongación del período de los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales hasta junio 30 de 2011, que el nuevo período inicie el 1 de julio de 2012 y la radicación del proceso de elección de los directores en el Consejo Directivo, el legislador extraordinario incurrió en una extralimitación de las facultades otorgadas mediante Ley 1444 de 2011, comoquiera que tal como lo ha sostenido la Corte en reiterada jurisprudencia (C-498/95), las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República son de interpretación restrictiva y no extensiva ni analógica.

Señalan que es claro que el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, en ninguno de sus literales, faculta expresamente al Presidente de la República para legislar sobre los órganos de administración de las Corporaciones Autónomas Regionales, como tampoco para alterar el período de sus actuales Directores Regionales, el cual ya había sido modificado por la Ley 1263 de 2008, en el sentido que vencía el 31 de diciembre de 2011.

Agregan que el artículo 18 de la ley 1444 de 2011 tampoco faculta al Presidente de la República para modificar el periodo de los nuevos Directores Generales, establecido en 4 años por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008, el cual iniciaba el 1° de enero de 2012 y culminaría el 31 de diciembre de 2015. La modificación introducida por el Presidente de la República, en el artículo 2º y su parágrafo transitorio del decreto acusado en el sentido de reducir el período de 4 años a 3 años y medio, no fue autorizada mediante la ley de facultades extraordinarias. Aducen que las consideraciones del Decreto-Ley 3565 de 2011 están viciadas con falsa motivación, al no corresponder a lo autorizado por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.

Concluyen este aparte de la impugnación solicitando a esta Corporación declarar la inconstitucionalidad del artículo segundo del Decreto – Ley 3565 de 2011, al existir un exceso en las facultades otorgadas al Presidente de la República, con quebranto del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

3. En tercer lugar, los accionantes platean que el artículo 3º del Decreto-Ley 3565 de 2011, viola igualmente el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, toda vez que desborda las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente mediante la Ley 1444 de 2011. La norma demandada regula una materia que no fue autorizada por el Congreso, como es el tema de los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Refieren que el artículo 2º de la Ley 1263 de 2008, ya había regulado el asunto relativo a los planes de acción, para hacerlos compatibles con el periodo de alcaldes y gobernadores del país. En efecto, el mencionado precepto señala: “El término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, tendrá una proyección de cuatro (4) años. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hará los ajustes pertinentes con la reglamentación correspondiente, vigente a la fecha de expedición de la

presente ley.”

Plantean, que el Presidente de la República, al modificar el periodo de los actuales directores y el de los entrantes, así como los planes de acción, vulneró los numerales 7° y 10 del artículo 150 de la Constitución, “ya que el Congreso había establecido un régimen único de transición tal y como quedó contenido en el artículo 3° de la Ley 1263 de 2008. Al haber establecido el Congreso de la República en el artículo 3° de la mencionada Ley un régimen único de transición, no podía el Gobierno Nacional cambiar esta situación, máxime cuando carece de facultad extraordinaria para tocar o modificar a las CAR o a los órganos de dirección de las mismas”. En apoyo de su planteamiento citan *in extenso* la sentencia C-562 de 1996.

Con base en las anteriores consideraciones los accionantes estiman que el Presidente de la República desbordó las facultades extraordinarias que le confiriera el Congreso de la República, mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, al legislar sobre los denominados Planes de Acción de las CAR, para lo que no estaba facultado por lo tanto, el artículo 3º del Decreto – Ley 3562 de 2011, debe ser declarado inexequible.

I. INTERVENCIONES

1. De las entidades públicas

1. Del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Interviene a través de apoderado para solicitar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Con relación al artículo 1º del Decreto – Ley 3565 de 2011, sostiene que no existe extralimitación de las facultades extraordinarias de las cuales se revistió al Presidente de la República en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. La reasignación de funciones

del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible es acorde con el artículo 150 numerales 7 y 10 de la C.P., toda vez que el Congreso tiene la competencia para reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y a su vez la potestad de revestir al Presidente de la República de facultades para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad o la conveniencia pública así lo exijan.

Señala que la reasignación de funciones prevista en el artículo 1° del Decreto 3565 de 2011, no contraviene las disposiciones constitucionales ni legales, ni desborda las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República, toda vez que el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, lo facultó para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades de la administración pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado, con el fin de darle más agilidad y eficiencia a la respuesta estatal frente a la evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico, y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales, y fortalecer la coordinación entre las autoridades para prevenir emergencias e impedir la extensión de sus efectos.

En consecuencia, el Presidente de la República podía válidamente reasignar una función de una entidad del nivel central de la administración nacional, a otro organismo estatal, para asegurar la celeridad y la coherencia en la respuesta del Estado colombiano frente a la evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales. Se pretende mediante esta disposición garantizar que las acciones estatales sean coherentes, coordinadas, articuladas y efectivas.

Se detiene de manera amplia en la normatividad (Art. 23 de la Ley 99 de 1993) y la jurisprudencia3 que describen la naturaleza jurídica de las CAR, indicando que tales organismos son entes corporativos de carácter público creados por la ley, integrados por entidades territoriales, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica cuya función legal es la 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.

Destaca que estas corporaciones son actualmente consideradas como entidades nacionales y "piezas del andamiaje de un Estado cuya configuración es unitaria, lo que exige que dichas entidades deban estar sometidas a las decisiones nacionales de carácter general; existe un sistema unificado de gestión al que las Corporaciones deben ajustarse respetando los lineamientos trazados por las autoridades nacionales; las atribuciones de las CAR se pueden ver restringidas en virtud de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente; por tanto las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible están sometidas a la ley y a las decisiones de la administración central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional".

Sobre esa base manifiesta que de conformidad con el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, la administración pública no solamente está integrada por la Rama Ejecutiva del Poder Público, como equivocadamente lo entienden los demandantes, "sino que de ella hacen parte todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano, lo cual incluye obviamente las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible".

Señala que la función reasignada lejos de ser contradictoria, es complementaria de la competencia prevista para estas corporaciones en el artículo 31, numeral 23, de la Ley 99 de 1993, según el cual les corresponde realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes y asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres, así como adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.

2. Con relación al artículo 2º del Decreto – Ley 3565 de 2011, sostiene que no hubo exceso en la facultades extraordinarias de las cuales se revistió al Presidente de la República en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, al ampliar el periodo de los actuales Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible hasta el 30 de junio de 2012.

Destaca que con el fin de no dejar a las Corporaciones sin un órgano de dirección que tenga

definida una política ambiental clara con la cual pueda hacer frente a las emergencias y desastres naturales que continúan acaeciendo como consecuencia de la denominada ola invernal, se consideró razonable y proporcional que los actuales directores de las corporaciones permanezcan en el ejercicio de su cargo hasta el 30 de junio de 2012, a fin de no afectar la prestación del servicio a corto plazo. Advierte que si llegaran a finalizar los periodos de los actuales Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, al mismo tiempo que los de los miembros de los Consejos Directivos, puede verse truncada la ejecución de política para enfrentar las posibles emergencias lo que afectaría el interés nacional.

3. Frente a la censura contra el artículo 3º del Decreto- Ley 3565 de 2011, sostiene que no hubo exceso en la facultades conferidas al Presidente de la República en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, con la ampliación de los actuales Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.

Señala que no se presentan cargos claros por parte de los accionantes mediante los cuales exponga las razones por las cuales no es procedente la ampliación del término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, por lo que considera que el cargo no está llamado a prosperar. No obstante, suministra algunas razones por las cuales el artículo 3 del Decreto – Ley 3565 de 2011 debería ser declarado constitucional.

Sostiene que de acuerdo con la Ley 1263 de 2008, los Planes de Acción de la Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible tendrán una proyección de cuatro (4) años, por lo que debe entenderse que esta prórroga es consecuencia de la ampliación del periodo de los Directores de las CAR, con el objeto de no afectar la política nacional de protección al medio ambiente en el corto plazo.

Considera razonable garantizar la continuidad de la política y gestión del Estado en el tema ambiental al ampliar el periodo de al menos uno de los órganos de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible hasta el 30 de junio de 2012, al igual que los planes de acción, de manera que no se afecte la política nacional de protección al medio ambiente. Teniendo en cuenta que el periodo de los actuales Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible finalizará

el 30 de junio 2012, se requiere contar con un instrumento de planificación que permita actuar de manera articulada para hacer frente a las emergencias y desastres naturales producto de la ola invernal que enfrenta el país.

1.2. Del Departamento Administrativo de la Función Pública

Interviene a través de apoderado, en defensa de las normas acusadas. Presenta razones muy similares a las del Departamento Administrativo de la Presidencia.

En este sentido sostiene que el cargo formulado contra el artículo 1º del Decreto – Ley 3565, mediante el cual se reasignan funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y otras entidades y organismos del Estado, carece de fundamento toda vez que la administración pública no solamente está integrada por la Rama Ejecutiva, como erradamente lo entienden los demandantes, sino que de ella hacen parte todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública, entre ellas se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales (cita el artículo 39 de la Ley 489 de 1998).

Igualmente destaca que, de conformidad con la actual jurisprudencia constitucional (Auto 047 de 2010), las CAR son consideradas entidades públicas del orden nacional. Siendo así, el Gobierno Nacional está facultado para reasignar funciones del escindido Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual guarda afinidad y armonía con las funciones propias de estas entidades, y responde a la necesidad de garantizar mayor eficiencia en la prestación del servicio público ambiental.

Recuerda que las funciones de las CAR, previstas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, están supeditadas a las políticas establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, garantizando el cumplimiento de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, lo que apunta a hacer más eficiente y coherente la organización y funcionamiento de la función pública.

La nueva atribución otorgada mediante el artículo 1º del Decreto – Ley 3565 de 2011 no resulta ajena a las actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres que desarrollan las CAR, en coordinación con las demás autoridades competentes y

especialmente con los municipios y distritos para el manejo de áreas en zonas de alto riesgo.

Considera que frente a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en materia ambiental, no se vislumbra que el artículo 1º del Decreto – Ley 3565 hubiese trasladado la representación internacional del Estado en el marco de la Convención de Río de Janeiro, toda vez que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continúa siendo el organismo rector de las políticas de gestión del Medio Ambiente. Sobre el particular destaca que de acuerdo con el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde al jefe de Estado la dirección de las relaciones internacionales y ésta se cumple directamente, o a través de la Cancillería, lo cual descarta que dicha función haya sido delegada a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En cuanto a la acusación contra el artículo 2° del Decreto 3565, señala que basta recordar que el parágrafo 1º del artículo 18 de la ley 1444 de 2011 prevé que el ejercicio de las facultades extraordinarias deberá propender por garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, al igual que hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública para logar rentabilidad social en el uso de los recursos.

Y dado que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible forman parte de la Administración Pública, la modificación transitoria del período de sus órganos de administración, cae dentro del ámbito de las facultades extraordinarias conferida en la Ley 1444 de 2011, y pueden además, estos entes, ser llamados a garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales que apuntan a hacer menos gravoso el impacto devastador del invierno en la infraestructura del país y en las condiciones de vida de las comunidades rurales y urbanas.

El hecho de que actualmente se encuentren en ejecución obras de especial importancia para superar la grave crisis del país en materia ambiental, aconseja la continuidad transitoria en sus cargos de los actuales directores de la CAR, en procura de facilitar la culminación de los trabajos en ejecución hasta el mes de junio de 2012, evitando así la afectación de la política nacional de protección del medio ambiente y los recursos naturales en el corto plazo.

En consecuencia, no le asiste razón a los accionantes al afirmar que la norma demandada regula una materia que no fue autorizada por el Congreso de la República como es la fijación

del periodo y elección de los directores de las CAR, toda vez que su designación continúa en cabeza de las Juntas Directivas, y la ampliación transitoria general y precaria del periodo institucional de las actuales administraciones consulta el interés general y apunta a solventar y superar la grave crisis ambiental por el crecimiento de las lluvias.

En lo que concierne a la ampliación del plazo de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales hasta el 30 de junio de 2012, estima que se trata de una medida que propende por asegurar la coherencia de la política nacional de protección al medio ambiente en el corto plazo, lo cual guarda plena armonía y unidad de materia con la ampliación del periodo de los actuales Directores de las CAR, que de igual forma termina el 30 de junio de 2011, de conformidad al artículo 1º del Decreto – ley 3565 de 2011, lo que responde a la necesidad de mejorar la respuesta integral del Estado frente a los retos ambientales, contribuyendo además a la eficiencia en la prestación del servicio público en aplicación a los artículo 79 y 80 de la Constitución Política.

Finalmente, sostiene que las facultades otorgadas al Presidente de la República por el Congreso deben ser precisas pero ello no implica que el Congreso deba regular integralmente la materia o que de manera meticulosa establezca cuál debe ser el contenido de los decretos con fuerza de ley. Dicho entendimiento eliminaría cualquier efecto útil al otorgamiento de facultades extraordinarias, por lo que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional basta con una clara la delimitación de la materia.

1. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Indicó que si bien de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no es admisible la analogía o las interpretaciones extensivas en el desarrollo de las facultades extraordinarias, ha establecido que no se viola el requisito de precisión, cuando los temas desarrollados por los decretos leyes guardan una relación temática y teleológica con la atribución, es decir que sean consecuencia directa del ejercicio de las facultades (C-306 de 2004). Así, el ajuste en los períodos de los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales encuentra

justificación en la reasignación de la función, acorde con los propósitos señalados en el Parágrafo 1° del Art. 18 de la ley 1444 de 2011, de "garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público y hacer coherentes la organización y funcionamiento de la Administración Pública". En virtud de las situaciones de emergencia derivadas de la ola invernal, se buscó fortalecer la gobernabilidad de las CAR con el objeto de articular los instrumentos de planificación ambiental con los planes de gobierno territoriales. Con este fin, se hizo necesario ajustar los períodos de los directores de estas corporaciones para que se pudieran acoplar con los de los mandatarios territoriales.

Señaló que precisamente una de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente en el literal d) del artículo 18 de la ley 1444 de 2011, fue la de "reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos del Estado", por lo que la materia regulada en el artículo 1° del Decreto 3565 encaja dentro de dicha autorización.

Expresó que la temática desarrollada en los preceptos acusados se relaciona con la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en la que se abordó la problemática de la sostenibilidad y la prevención del riesgo, debido a la ola invernal de mediados de 2010 y que se esperaba continuara en 2011, lo que conllevaba inevitablemente un cambio en la política ambiental de la Nación.

En este sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos cuestionados traería serias y graves consecuencias para el eficaz y eficiente funcionamiento del Estado pues trastornaría el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, que entre otras cosas, incluye lo que se denominó "Gestión ambiental integrada y compartida" debido a la importancia del deterioro ambiental y su relación directa con la pobreza, por lo que es fundamental desarrollar estrategias de conservación ambiental concretas. Dichas estrategias dependen de iniciativas de buen gobierno, del fortalecimiento de la democracia y la estrategia de gestión ambiental y riesgo.

Frente a la censura contra el artículo 2° del Decreto 3565 manifestó que carece de fundamento. Con apoyo en jurisprudencia de ésta Corporación (C-1174 de 2005), según la cual debe existir una relación temática directa entre la materia regulada y aquella para la cual se habilitó al Presidente de la República, sostiene que no se produjo un desbordamiento de las facultades extraordinarias conferidas temporalmente al ejecutivo "para que además se

prorrogara el período de los actuales Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales". Advierte que si desaparece del ordenamiento esta normativa, se verían truncados muchos proyectos ambientales derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Del Departamento Nacional de Planeación

Este organismo interviene mediante apoderado para solicitar la exequibilidad de los segmentos normativos acusados pertenecientes al Decreto – Ley 3565 de 2011. Sostiene que el despliegue de las facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo se restringe al marco autorizado por el legislador, de acuerdo con el artículo 18 literal d) de la Ley 1444 de 2011.

En relación con el alcance de las facultades extraordinarias recuerda que la habilitación que realiza el Congreso para que el Presidente de la República ocupe temporalmente el papel de legislador, fue sometida a un mayor rigor a partir de la Constitución de 1991, asunto que se ha decantado mediante la exigencia de cuatro elementos: (i)) la temporalidad, que se reduce a seis meses; (ii) la precisión, como elemento central de la autorización, es decir el espectro de lo que puede hacer el ejecutivo durante ese término; (iii) la restricción absoluta en ciertos temas y, por consecuencia, la obligación de adoptar una ley en estas materias; y (iv) el trámite, el cual requiere solicitud del Presidente y mayorías cualificadas para aprobar la habilitación.

En relación con las anteriores reglas señala que la primera y la última pueden ser consideradas pacíficas ya que simplemente se debe constatar aritméticamente el cumplimiento del límite temporal y para el caso del trámite, la solicitud y las mayorías se deben constatar en los respectivos reportes, actas y documentos existentes en la carpeta que reposa en la secretaria de Congreso de la República.

En el presente caso, la discusión se centraría, a juicio del interviniente, en las exigencias plasmadas en la segunda y tercera regla, consistentes en determinar si el desarrollo de la habilitación es coherente con su objeto. Por ello, pone de presente un pronunciamiento de esta Corporación según el cual, cuando las facultades otorgadas al Ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no se

pueden considerar imprecisas4.

Agrega al respecto que el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales5.

Añade que en el campo de la reorganización del Estado, el Gobierno consideró necesario presentar una iniciativa en la que se escindían unos ministerios, fomentándose la creación de otros. De otro lado, se solicitaron facultades extraordinarias con varias finalidades, con la precisión exigida, pero de amplio espectro. Los demandantes plantean una discusión sobre si la naturaleza del sujeto respecto del cual se realizan las modificaciones (las CAR) es susceptible de modificación de sus funciones por este procedimiento legislativo.

El apoderado advierte que haciendo una revisión del articulado de la Ley 1444 de 2011 se puede ver que está dirigida a una serie de acciones organizativas en los ministerios y departamentos administrativos, por lo que para el primer caso, los artículos 1° al 16 facultan al Presidente de la República para determinar y modificar los objetivos y estructura de los Ministerios creados, sin embargo la habilitación en el caso de los Departamentos Administrativos es mucho más amplia.

Concluye señalando que la medida adoptada por el Presidente de la República guarda estricta relación con la traslación de la potestad de organización a través de la Ley 1444 de 2011, en virtud de que el legislador extraordinario puede adoptar las medidas dirigidas reorganizar los sectores administrativos en los que se encuentra dividida la administración pública.

Frente al periodo de los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, sostiene que se trata de un aspecto organizativo relacionado con las facultades transferidas y que necesariamente está vinculado con la modificación del sector ambiental al que esta clase de entidades pertenecen.

1. De la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Piedad Gutiérrez Barrios, interviene en representación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para solicitar la inexequibilidad de los preceptos acusados.

A pesar de que manifiesta que las funciones reasignadas a las CAR en el artículo 1° del Decreto 3565 el artículo ya se encontraban adscritas a estos organismos (Art. 31.23 de la Ley 99/93), sostiene que dicha reasignación "desconoce los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2° de la Constitución y los principios que rigen la función pública (Art. 209 C.P.), toda vez que "es claro que [ya] existe un sistema de atención y prevención de desastres", y por que "quien mejor que el ente rector del SINA para liderar los procesos tendientes a que las demás entidades integrantes del sistema al que pertenece (SINA) y en el cual tiene la mayor jerarquía (Art. 4 Ley 99 de 1993), respondan y apoyen de manera adecuada a las entidades directamente responsables de evitar o contrarrestar los efectos de la emergencia o del desastre, según se dispone en el Decreto 919 de 1989".

Coincide con los demandantes en que el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 no facultó al Presidente de la República para reasignar funciones de una autoridad perteneciente a la rama Ejecutiva del Poder Público, a una Corporación Autónoma Regional. En consecuencia con tal asignación de funciones se vulnerarían los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la Carta Política.

Subraya que el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución establece en cabeza del Congreso de la República, la regulación de las Corporaciones Autónomas Regionales y si el Congreso hubiera querido revestir al Presidente de la República de facultades para regular las competencias o funciones de estos entes autónomos, lo habría expresada de forma clara y expresa, y no librado a la interpretación del Gobierno Nacional, por lo que reitera su argumento sobre el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del ejecutivo.

En relación con los artículos 2° y 3° del Decreto 3565, manifiesta que comparte plenamente, al punto que los trascribe, los argumentos de los demandantes en el sentido que el Presidente no contaba con expresas facultades extraordinarias para regular aspectos

relacionados con los órganos de dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales, ni para expedir normas sobre los planes de acción de las CAR. Al respecto recuerda que el Congreso de la República estableció, en el artículo 3º de la Ley 1263 de 2008, un régimen de transición para el período de los órganos de dirección de las CAR.

1. De la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC

La Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, señaló que coincide con los argumentos de los demandantes en cuanto a la inconstitucionalidad de la normatividad demandada, ya que es claro que se viola flagrantemente el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, al desbordar el marco de las precisas facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.

Sostiene que de acuerdo a lo establecido en Art. 12 y 13 de la Ley 1444 de 2011, la voluntad del legislador ordinario fue que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible continuara ejerciendo las funciones y objetivos de autoridad ambiental, ya establecidos desde la Ley 99 de 1993. Destaca que corresponde a dicho ministerio fijar las políticas y derroteros nacionales para identificar los eventos generadores de riesgo ecológico para ser insertados en un concepto global de Estado y no establecidos a criterio de cada región y corporación. El tema relativo a amenazas y riesgos debe estar orientado desde la política de Estado, a partir de la concepción de Estado Social de Derecho y las garantías constitucionales a la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio.

Indicó que la Ley 99 de 1993 es clara al diferenciar competencias y roles frente a esta temática. En este sentido, es función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial promover la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, en tanto que compete a las Corporaciones Autónomas Regionales asistir a las demás autoridades implicadas y realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, entre otras. Por lo anterior, indicó que es claro que las funciones de las CAR en materia de desastres se deben desarrollar en coordinación o colaboración con las entidades competentes, vinculadas con los Sistemas Ambientales que funcionan precisamente a partir de políticas trazadas desde el nivel nacional. Así mismo, la política ambiental colombiana incluye como principio general la prevención de desastres,

asunto que es de interés colectivo.

Por otra parte, expone que las CAR no hacen parte del denominado Sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Art. 13 de la Ley 1444) pues no están ni adscritas ni vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal y como fue reconocido por la Ley 99 de 1993 y la jurisprudencia de las altas cortes (hace referencia a la sentencia C-593 de 2007).

Finalmente, señaló que los anteriores argumentos obran también frente a los artículos segundo y tercero del decreto acusado, dado que igualmente desbordan las precisas facultadas otorgadas al Presidente de la República, comoquiera que regulan materias no autorizadas por el legislador, como son el período de los directores y órganos de administración de las CAR, y los instrumentos de planificación ambiental.

2. De Instituciones Educativas

2.1. Universidad Nacional de Colombia

El profesor Gregorio Mesa Cuadros, interviene por encargo del Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, para solicitar a la Corte la exequibilidad del artículo 1° del Decreto – Ley 3565 de 2011, y la inexequibilidad de los artículos 2° y 3°. Fundamenta su punto de vista en las siguientes consideraciones:

Recuerda los límites temporales y materiales que atan al Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le han sido conferidas mediante ley, dado que el otorgamiento de estas facultades para expedir normas con fuerza de ley, comporta un déficit del principio democrático, por lo que su control debe ser más estricto.

Apoyándose en jurisprudencia de esta corporación subraya que las facultades extraordinarias deben ser claras y precisas, esto es, individualizadas, pormenorizadas y determinadas. Sobre la precisión indica que estas deben ser necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, y han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es así toda vez que son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes corresponde al Congreso. Así, pues, “en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir

bajo estrictos criterios restrictivos.”. (Sentencia C-050-97).

Expone que desde el punto de vista material, la norma habilitante facultaba al Gobierno para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional, y entre estas y otras entidades y organismos del Estado con el objetivo de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social con el uso de los recursos públicos.

Agrega que en aras de cumplir este objetivo, el Presidente de la República mediante el Decreto – Ley 3565 de 2011 reasignó una función del Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible a las Corporaciones Autónomas Regionales, reasignación que se encuentra claramente cobijada por lo dispuesto en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. Por ende, en este evento, el Presidente no sobrepasó las facultades otorgadas mediante la ley habilitante.

Controvierte el entendimiento de los accionantes según el cual se les estaría confiriendo a las CAR la facultad de representar al país frente a los demás sujetos de derecho internacional en el marco de la Convención de Río de Janeiro de 1992. Sostiene sobre el particular, que en modo alguno puede estimarse que la función contenida en el numeral 35 del artículo 5° de la ley 99 de 1993 sea idéntica a la prevista en el principio 18 de la Convención de Río de Janeiro. No se entiende, cómo los demandantes puedan sostener su equivalencia. La obligación internacional implica que el Estado colombiano deberá informar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia nocivas a los demás Estados, lo cuál deberá hacer siguiendo los procedimientos diplomáticos correspondientes.

En relación con los artículos 2° y 3° del Decreto 3565, coincide el interviniente con los demandantes. En su opinión, la Ley 1444 de 2011 no facultó al Presidente de la República para modificar los periodos de los Directores de las CAR, o de los miembros del Consejo Directivo, ni para ampliar el término de los actuales Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible. La extralimitación se detecta al ser contrastada la norma habilitante con aquella que la desarrolla.

Agrega que la Ley 1444 de 2011 otorgó precisas facultades al Presidente de la República

para “reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de las Administración Pública Nacional y entre éstas y otras entidades y organismos del Estado”, por lo que no se entiende cómo el Ejecutivo pretende modificar el término de los Planes de Acción de las CAR, cuando dicha ampliación desborda la faculta de reasignación de funciones y competencias orgánicas entre entidades del Estado. Enfatiza en que nada tiene que ver la función que reasigna, con el tiempo durante el cual aquellas funciones se realizarían. Además ninguno de los numerales del artículo 18 de la ley de facultades autoriza al ejecutivo para modificar el tiempo de los denominados Planes de Acción, lo cual se constituye en una extralimitación en las facultades otorgadas por el Congreso de la República.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 5268 del 12 de diciembre de 2011, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte ESTARSE A LO RESUELTO en La sentencia que se profiera dentro del expediente D-8629, sobre la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y, en consecuencia, declare inexequible el Decreto – Ley 3565 de 2011.

Previamente a la presentación de sus consideraciones sobre el asunto de la referencia, el Ministerio Público advierte que mediante Concepto No. 5226 rendido en el trámite del Expediente D-8629, solicitó a la Corporación declarar inexequible el artículo 18 de la ley 1444 de 2011 por presentar un vicio insubsanable en el proceso de su formación. En consecuencia, el Decreto – Ley 3565 de 2011, que fue expedido al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas en dicha ley, seria así mismo inexequible. Advierte además que el expediente D-8808 guarda identidad, excepto por el nombre, con la demanda D-8804, por lo que solo hará referencia especial a esta última.

De manera subsidiaria, en el evento de que fuere declarado exequible el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 (D-8629)6, el Jefe del Ministerio Público solicita tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Que de conformidad al literal d) del artículo 18 de la ley 1444 de 2011, el Congreso de la República facultó al Presidente para reasignar funciones y competencias orgánicas, tanto entre entidades y organismos de la administración pública, como entre éstos y otras entidades y organismos del Estado. La decisión de modificar el periodo de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y su forma de elección, tal como se dispuso en el artículo 2º del decreto – ley hoy cuestionado, en concepto del Procurador, no puede inscribirse dentro de las facultades de reasignar funciones y competencias orgánicas. Indica que la misma reflexión cabe respecto del articulo 3º del Decreto – Ley 3565 de 2011, que señala la posibilidad de extender el término de vigencia de los planes de acción de dichas corporaciones, ya que ello no implica ninguna reasignación de funciones o competencias orgánicas.

Respecto del artículo 1º, que reasigna una función propia de un ministerio a las Corporaciones Autónomas Regionales, conceptúa que se inscribe dentro del ámbito propio de las facultades extraordinarias otorgadas mediante ley. El legislador, sea el ordinario o el extraordinario, al ejercer la función dispuesta en el artículo 150.7 superior, pude reglamentar la creación y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de un régimen de autonomía.

La función de evaluar, seguir y controlar los factores de riesgo ecológico, y los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales, así como la de coordinar con las demás autoridades las acciones para prevenir la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, que es la que el artículo 1º reasigna a las Corporaciones Autónomas Regionales, si bien responde a la actual coyuntura de crisis de lluvias, y de inundaciones, debe comprenderse dentro del régimen de autonomía propio de tales corporaciones. La importancia de la función que se reasigna y el régimen de autonomía de las entidades a las cuales se asigna, requieren tener presente las implicaciones fiscales, patrimoniales, penales, disciplinarias de la reasignación, así mismo las limitaciones territoriales de la competencia de las corporaciones, de cara a cumplir con la nueva tarea.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades otorgadas por el Congreso, en este caso, el Decreto – Ley 3565 de 2011.

Problema jurídico

En ejercicio de dichas facultades extraordinarias, el Presidente de la República profirió el Decreto 3565 de 2011, por medio del cual dispuso, en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible:

(i) Reasignar a estas corporaciones una función que reposaba en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo7 consistente en "Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos".

(ii) Respecto de los órganos de administración de esta entidades dispuso: a) la ampliación, hasta el 30 de junio de 2012, del período de los actuales directores; b) la fijación del período institucional de estos cargos, entre el 1° de Julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2015; c) el proceso de elección de los Directores deberá realizarlo el Consejo Directivo en el mes de junio de 2012; d) el período de los actuales miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f) y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 19938 (representantes de la comunidad, organizaciones privadas o particulares), finalizará el 31 de diciembre de 2011.

(iii) En lo que concierne a los planes de acción de las CAR, adicionó el artículo 2° de la Ley 1263 de 20089, disponiendo la extensión de dichos planes hasta el 30 de junio de 2012, para lo cual deberán realizar los ajustes del caso, siguiendo lo establecido en el Decreto 2350 de 200910, salvo lo dispuesto en el artículo 4°11.

3 Los ciudadanos Remberto Quant González y Luís Alejandro Motta Martínez coinciden en sostener que los artículos 1, 2 y 3, con sus parágrafos transitorios correspondientes, del Decreto 3565 de 2011 son inexequibles, toda vez que en su expedición el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas mediante el literal

d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

La demanda es apoyada en su integridad por los representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales de Cundinamarca y del Valle del Cauca.

4. Por su parte, para el Procurador General de la Nación, la decisión del ejecutivo de modificar el periodo de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y su forma de elección (artículo 2º del Decreto – ley 3565), así como la de extender los términos de vigencia de los planes de acción de la CAR (Art. 3° ib.) no pueden inscribirse dentro de las facultades de reasignar funciones y competencias orgánicas (Literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011). Por el contrario, en su concepto, la reasignación de una función propia de un ministerio a las Corporaciones Autónomas Regionales (Art. 1°) sí se puede considerar inscrita en el ámbito propio de las facultades extraordinarias otorgadas mediante ley. Esta postura es compartida por el académico que interviene en nombre de la Universidad Nacional de Colombia.

Finalmente, los intervinientes a nombre el Departamento Administrativo de la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitan la exequibilidad de todos los preceptos acusados. Expusieron para ello básicamente dos argumentos: (i) Que las medidas adoptadas guardan estricta relación con la adscripción al legislador extraordinario de la potestad de reorganización de los sectores administrativos en que se encuentra dividida la administración pública. Y (ii), que ellas resultan razonables para garantizar la continuidad de la política del Estado en materia ambiental, y asegurar una gestión articulada de los distintos órganos del Estado para hacer frente a las emergencias y desastres naturales producto de la ola invernal que enfrenta el país.

5. De conformidad con el debate planteado así, por los demandantes y los intervinientes en este juicio, corresponde a la Corte resolver si el Presidente de la República desbordó las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso mediante la Ley 1444 de 2011, al expedir el Decreto – Ley 3565 de 2011, comoquiera que la ley habilitante no lo facultó expresamente para modificar las funciones de las CAR, los períodos de los sus órganos de dirección, ni los planes de acción de los mencionados establecimientos estatales.

Para dilucidar la cuestión así planteada la Sala (i) Recordará su jurisprudencia sobre las características de las leyes de facultades y los lineamientos que deben seguir los decretos expedidos en virtud de aquellas; (ii) determinará el alcance de las facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República mediante el artículo 18 d) de la Ley 1444 de 2011; (iii) en ese marco definirá si las normas acusadas fueron expedidas con respeto por el marco previsto en la ley habilitante, o si el Presidente incurrió en un exceso en el uso de las facultades extraordinarias.

Las características que deben observar las leyes de facultades extraordinarias, y los lineamientos que deben seguir los decretos ley.

6. Como se indicó, la demanda se dirige contra los artículos 1°, 2° y 3°, con sus correspondientes parágrafos transitorios, del Decreto ley 3565 de 2011, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 1444 de 2011, sin que la censura se haga extensiva a la norma habilitante. Observa la Corte que el contenido autónomo de los preceptos acusados permite adelantar el juicio de constitucionalidad sin que sea necesario aplicar una técnica de integración normativa con la ley habilitante12. Sin embargo, como esta norma constituye un referente de estudio obligado, resulta pertinente señalar las características que deben observar las leyes de facultades y los lineamientos que deben seguir los decretos expedidos en virtud de aquellas13.

7. Los artículos 114 y 150 de la Carta Política consagran la cláusula general de competencia al adscribir al Congreso de la República la facultad de hacer las leyes. Sin embargo, en aplicación del principio de colaboración armónica se le asignan al Ejecutivo algunas potestades en el campo legislativo, que aunque alteran el reparto ordinario de competencias tienen carácter excepcional y son de interpretación restrictiva14.

En numerosas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre las facultades extraordinarias previstas en el artículo 150-10 de la Constitución15, caracterizadas por que transfieren al Ejecutivo la potestad para regular ciertos asuntos, mediante la expedición de normas con la misma jerarquía que las emanadas del Congreso16.

La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político. 17

Teniendo en cuenta lo anterior, la Carta Política establece exigentes requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco18, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros19; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

8. Este último requisito, la exigencia de precisión y claridad en el otorgamiento de las facultades, ha sido objeto amplios análisis y al respecto existe una abundante jurisprudencia constitucional, a través de la cual se han sentado algunas reglas que se reseñarán a continuación:

8.1 El concepto de precisión al cual hace alusión el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, se refiere a la claridad en cuanto a la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud de dicha ley20. De tal modo que conceptos de precisión y amplitud no son excluyentes entre sí.

La circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones extraordinarias para legislar sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que

las mismas carezcan de precisión y, por tanto, sea inconstitucional pues “lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al interprete establecer inequívocamente su campo de acción”22.

8.2. No obstante, la claridad en el objeto, como presupuesto del requisito de precisión, no comporta la delimitación exhaustiva, que implique una minuciosa o detallada relación de las materias que pueden ser objeto de regulación, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades. Sobre el particular dijo la Corte que:“según lo ha señalado la jurisprudencia, debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación.”23

El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. “Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”24.

8.3. La precisión en las facultades extraordinarias exige así mismo que han de ser necesarias e indispensables para el logro de determinado fin. En esta medida, deben consultar un principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades. “Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto – Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas”25.

Ello, ha dicho la Corte, es explicable, “pues son la excepción a la regla general que enseña

que de ordinario la elaboración de las leyes ¨corresponde al Congreso¨. Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos"26.

9. La anterior reseña jurisprudencial permite concluir que la interpretación de las facultades extraordinarias debe hacerse con criterios restrictivos, razón por la cual no existen facultades implícitas y, por lo mismo, los decretos expedidos no podrán dar por supuesta la existencia de atribuciones diferentes a las expresamente conferidas. Su marco está definido entonces por la propia ley. La precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley de delegación legislativa se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República, lo indispensable es que el legislador haya prefijado el ámbito de acción en el cual se debe desenvolver el Ejecutivo.

Los límites al ejercicio de la potestad legislativa por el Ejecutivo:

10. Las características y requisitos que, de acuerdo con la Constitución, deben observar las leyes de facultades, se proyectan a su vez en límites al Gobierno cuando ejerce, excepcionalmente, la potestad legislativa al ser revestido de facultades extraordinarias. En ese orden de ideas, el ejercicio de tales facultades debe sujetarse a unos límites temporales y materiales que el juez constitucional ha de valorar frente a un cargo por exceso en el uso de las mismas.

La temporalidad se refiere al término perentorio que el Presidente tiene para hacer uso de las facultades y para expedir los respectivos decretos con fuerza de ley. Término que no puede exceder de seis meses.

La delimitación material alude a que los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante. El Gobierno sólo puede ocuparse de las materias allí indicadas sin lugar a extensiones ni analogías27.

De manera que si el Gobierno no observa los límites a que se ha hecho referencia, invade las competencias del legislador ordinario y ello conduce a la inexequibilidad del respectivo decreto ley. Bajo esos parámetros serán inconstitucionales los decretos leyes que dicte el

Presidente de la República siempre que se refieran a materias distintas a las señaladas por el Congreso de la República, no sólo por desconocer la ley de facultades sino por invadir la órbita propia del legislador ordinario.

11. De este modo, el proceso de habilitación legislativa impone a los órganos que intervienen en el mismo, obligaciones recíprocas cuya inobservancia puede llevar a la declaratoria de inexequibilidad de la ley de facultades, o de las medidas adoptadas en ejercicio de las mismas:

"…a través del requisito de precisión se impone a los órganos que intervienen en el proceso de habilitación legislativa – el Congreso y el Gobierno -, obligaciones recíprocas cuya inobservancia conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por esa vía fueron expedidas. Así, conforme a tal exigencia, al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas"28.

En virtud de esta reciprocidad en las obligaciones se entiende desconocido el requisito de precisión cuando el Gobierno aborda temas ajenos a las materias para las cuales fue facultado. No obstante, ha considerado la Corte que "no se afecta el precitado requisito, y por tanto no se viola la Constitución Política, cuando los temas desarrollados en los decretos leyes guardan una relación temática y teleológica con el plexo de materias contentivas de la aludida atribución"29.

12. El ejercicio extralimitado por parte del Ejecutivo de la facultad extraordinaria conferida, debe ser establecido de manera clara y evidente, de modo que no quede duda acerca de la carencia de las atribuciones. La Corte ha subrayado que en esta materia no son admisibles las facultades implícitas ni que el Presidente, "so pretexto de un artificial encadenamiento entre las materias objeto de la autorización que se le confiere, incursione en el campo del legislador ordinario30.

El contenido de las facultades otorgadas por el artículo 18 d) de la Ley 1444 de 2011

13. A iniciativa del Gobierno Nacional, el Congreso de la República tramitó y aprobó la Ley 1444 de 2011 "Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos con dicha ley, a través del artículo 18, el Congreso Nacional, revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la ley:

"ARTÍCULO 18. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para:

a) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;

c) Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;

d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado;

e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;

f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u

organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado;

g) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

h) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas;

i) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley;

j) Crear los empleos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación que se requieran para asumir las funciones y cargas de trabajo que reciba como consecuencia de la supresión o reestructuración del DAS. En los empleos que se creen se incorporarán los servidores públicos que cumplan estas funciones y cargas de trabajo en la entidad reestructurada o suprimida, de acuerdo con las necesidades del servicio. Igualmente, se realizarán los traslados de recursos a los cuales haya lugar".

Revisado el trámite legislativo, la Corte, mediante sentencia C- 240 de 2012, declaró "exequible el inciso primero del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, por el cargo analizado, relacionado con el presunto desconocimiento del numeral 10 del artículo 150 superior" y señaló que no era "entonces propio pronunciarse sobre la eventual inexequibilidad por consecuencia invocada por las accionantes y por el Procurador General de la Nación".

15. El Decreto – Ley 3565 de 2011, acusado, "Por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008" fue expedido por el Presidente de la República invocando las facultades extraordinarias previstas en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. De acuerdo con este precepto se confirieron al Presidente precisas facultades extraordinarias

para reasignar funciones y competencias orgánicas: (i) entre las entidades y organismos de la administración pública nacional, y (iii) entre estas y otras entidades y organismos del Estado.

Corresponde a la Corte establecer si en la adopción de las medidas contenidas en los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Ley 3565, se respetó el principio de precisión que rige el ejercicio de las facultades extraordinarias, o si por el contrario como lo sostienen los demandantes, el Presidente incurrió en extralimitación material de las facultades conferidas en el artículo 18 d) de la Ley 1444 de 2011.

Análisis de constitucionalidad del artículo 1º del Decreto 3565 de 2011

16. Esta norma adicionó un numeral al artículo 31 de la Ley 99 de 1993 que establece las funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales como órganos integrantes del Sistema Nacional Ambiental. A través de esta adición se reasignó a las CAR una función que la mencionada ley había adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, consistente en "Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riego ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos".

17. Para la adopción de esta medida legislativa el Gobierno Nacional invocó la autorización conferida por el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444, mediante la cual se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de 6 meses para: "Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado".

Como justificación de esta disposición, además de invocar la norma de facultades trascrita, el Gobierno expuso en la parte motiva del Decreto 3565/11, las siguientes consideraciones: (i) Que de conformidad con los artículos 79 y 80 de la Constitución la protección del medio ambiente y los recursos naturales es asunto que corresponde al Estado en general; (ii) Que se hace necesario mejorar la respuesta integral del Estado frente a los retos ambientales actuales, con el fin de agilizar la respuesta eficiente y eficaz frente a la eventual ocurrencia de desastres naturales.

18. En relación con este precepto, la demanda ciudadana sostiene que el traslado a las CAR

de una competencia que venía siendo ejercida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es violatorio de los numerales 7° y 10° del artículo 150 de la Carta Política, toda vez que el artículo 18 de la Ley 1444 de ninguna manera faculta al Gobierno Nacional, para modificar las competencias y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales como lo hace el artículo 1º del demandado Decreto – Ley 3565 de 2011.

Con base en los lineamientos establecidos en los fundamentos jurídicos 8, 9 y 10 de esta sentencia, corresponde a la Corte establecer si el Ejecutivo al reasignar a las Corporaciones Autónomas Regionales una función que la Ley 99 de 1993, le había adscrito al entonces denominado Ministerio del Medio Ambiente, actuó en el preciso marco que le señalaba la ley de facultades.

19. Al respecto observa la Corte que si bien el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444/11 presenta un aparente nivel de generalidad al prescribir que el Presidente podrá reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado, se trata de una facultad que debe estar vinculada a los propósitos y objetivos de la ley que la contiene. En ese orden de ideas, la facultad de reasignar funciones y competencias debe guardar coherencia temática y teleológica con las materias reguladas en la ley habilitante.

20. Sobre ese presupuesto, es preciso destacar que si bien la ley de facultades contiene disposiciones que están relacionadas con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tales como su escisión (Art. 11) del creado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Art. 13); su reorganización y cambio de denominación a "Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible", así como la creación del Sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Art. 13), también de manera explícita prevé que este Ministerio "continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes," salvo en lo concerniente a la separación del mismo, de las funciones asignadas por las normas vigentes a los Despachos de los Viceministros de Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Aguas y Saneamiento Básico (Arts. 11 y 12).

De manera clara y asertiva el legislador ordinario estableció en el parágrafo del artículo 12 de la ley de facultades que: "Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en

la Ley 388 de 1997, en lo relacionado con su competencias". (Se destaca)

La Ley 99 de 1993 en su artículo 5º, entre otras funciones, adscribe al Ministerio de Ambiente la función de: "Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan, incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos". Esta función es reasignada por el legislador extraordinario, en el artículo 1º del Decreto 3565 de 2011, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

21. Surge con claridad de la anterior reseña normativa, que la facultad de reasignación de funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos de la administración pública, a que alude el literal d) del artículo 18 de la ley habilitante, no incluía la autorización para un traslado de funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a las CAR, por dos razones fundamentales.

21.1. En primer lugar, porque la función a que alude el artículo 1º del Decreto Ley acusado, no guarda una relación teleológica con los propósitos de la Ley de facultades de escindir del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las funciones adscritas a los Despachos de los Viceministros de Vivienda, y Desarrollo Territorial; y de Aguas y Saneamiento Básico. En ese mismo sentido, la necesidad de reorganización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible surgía de esa escisión, por lo que las funciones a reasignar (Art. 18 d) debían estar relacionadas con esas materias. Lo que se advierte en la norma acusada es el traslado de una competencia ajena a ese proceso específico de escisión y reorganización de órganos de la rama ejecutiva, comoquiera que se trata de una función central en el marco de las atribuciones que, de manera general, corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la política pública y de la gestión del medio ambiente,31 y como ente coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA)32.

Se trata de una función que trasciende el propósito específico de la ley que otorga facultades, toda vez que además de formar parte axial de las responsabilidades del órgano rector de la política pública en materia ambiental, se inserta dentro de las funciones que competen a todos los ministerios y órganos estatales, en el marco de sus competencias, en

relación con las actividades de prevención y atención de desastres33.

21.2 En segundo lugar, la propia ley habilitante limita de manera explícita la potestad del ejecutivo de modificar las funciones que de conformidad con la normatividad legal vigente le han sido adscritas al Ministerio de Ambiente, hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible, toda vez que fue una materia que reguló la propia Ley 1444 al señalar que "serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 399 de 1997, en lo relativo a sus competencias".

22. El uso de la facultad prescrita en el artículo 18 literal d), que permitía la reasignación de funciones y competencias entre entidades y órganos de la administración pública, estaba circunscrito al tenor, objetivos y propósitos de la Ley 1444/11. La aplicación que de esa potestad hizo el legislador extraordinario al reasignar en el artículo 1º del Decreto 3565 una función del "Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial", ahora de "Ambiente y Desarrollo Sostenible" a las Corporaciones Autónomas Regionales y para el Desarrollo Sostenible, no solamente desbordó los objetivos y propósito de la ley que la contiene, sino que trasgredió el contenido textual de la misma, toda vez que el legislador ordinario plasmó allí su voluntad inequívoca de radicar en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las funciones que la normatividad legal vigente adscribía al Ministerio de Ambiente (Art. 12, parágrafo).

23. Este análisis y el carácter restrictivo de las facultades extraordinarias, permite constatar a la Sala que, en efecto, tal como lo señalan los demandantes, el legislador extraordinario no contaba con autorización para trasladar esta función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, por lo que la reasignación funcional prevista en el artículo 1º del Decreto 3565/11 se produjo con extralimitación de las facultades previstas en el artículo 18 d) de la Ley 1444/11.

La Corte declarará la inexequibilidad del artículo primero del Decreto 3565 de 2011, por haberse establecido que se profirió con exceso de las facultades previstas en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y en consecuencia, con quebrantamiento de los principios de coherencia y precisión que se derivan del artículo 150.10 de la Constitución Política. Establecido el quebrantamiento de este precepto superior, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre el cargo por presunta vulneración del numeral 7º del artículo 150 de la

Constitución.

24. Finalmente, no sobra recordar que la prevención y atención de desastres provenientes del deterioro ambiental o del manejo inadecuado de los recursos naturales, requiere la actuación mancomunada y articulada de todas las entidades y organismos públicos con competencias en esta materia. En este propósito, el artículo 31 numeral 23 de la Ley 99 de 1993, asignó a las CAR, entre otras, la función de: "23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación".

De este modo, la necesidad de mejorar la respuesta integral y eficaz del Estado frente a los retos ambientales actuales, invocada persistentemente por las diferentes agencias estatales, tanto en las motivaciones del decreto acusado, como en la defensa que asumieron en el transcurso de este juicio, se satisface de mejor manera mediante la anunciada inexequibilidad, en cuanto impone una actuación articulada entre el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Art. 5. num. 35) y las Corporaciones Autónomas Regionales (Art. 31 un. 23) en el marco de la Ley 99 de 1993, para hacer más oportuna y eficiente la respuesta estatal frente a la eventual ocurrencia de desastres naturales.

Análisis de constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 3565 de 2011

25. El artículo 2º del Decreto 3565 de 2011 adicionó el 1º de la Ley 1263 de 2008, el cual a su vez había modificado el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, en lo relacionado con el período de los Directores Generales y de algunos miembros del Consejo Directivo, de las Corporaciones Autónomas Regionales, y de Desarrollo Sostenible.

Al respecto el precepto acusado adoptó las siguientes medidas:

(i) Mediante un parágrafo transitorio, dispuso la ampliación, hasta el 30 de junio de 2012, del período de los actuales Directores de las CAR.

(ii) Fijó el período institucional de los Directores Generales de las CAR entre el 1° de Julio de

2012 y el 31 de diciembre de 2015;

(iii) Estableció que el proceso de elección de los Directores Generales deberá realizarlo el Consejo Directivo en el mes de junio de 2012;

(iv) Determinó que el período de los actuales miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f) y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 199334, es decir, de los representantes de la comunidad, organizaciones privadas o particulares, finalizará el 31 de diciembre de 2011.

(v) Indicó que el proceso de elección de los Directores Generales debe realizarlo el Consejo Directivo en el mes de junio de 2012.

26. Previamente al análisis de constitucionalidad debe precisarse que la Ley 1263 de 200835, promulgada el 26 de diciembre de 2008, ya había establecido un régimen de transición encaminado a homologar el período de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, con el de los Gobernadores y Alcaldes. A continuación se reseña brevemente la evolución legislativa que ha tenido esta materia:

26.1. La Ley 1263 de 2008 modificó parcialmente los artículos 2636 y 2837 de la Ley 99 de 1993, y estableció que el Director General sería designado por el Consejo Directivo "para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1º de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez".

Dispuso igualmente, en una norma de transición (Art. 3º) que, con el propósito de lograr la homologación del período de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y de los miembros de Consejo Directivo con el período de Gobernadores y Alcaldes, se establecía "un período único de transición". Para el efecto, estableció que el período de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y el de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, que ejercían el cargo en ese momento, se extendería dos años más, es decir hasta el 31 de diciembre de 2011.

26.2. Posteriormente, mediante el Decreto 141 de 2011 de enero 21 de 2011, proferido por

el Presidente de la República, en uso de las facultades de establecidas en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994, se modificó la forma de elección de los Directores Generales de las CAR y el período de los mismos. Se estableció entonces que: "El Director General será el representante legal de la corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será nominado por el Presidente de la República ante el Consejo Directivo quien podrá ratificar dicha nominación, para un período institucional de dos (2) años, contado a partir de 1º de enero de 2012, en concordancia con el inicio del periodo establecido por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008. Si el consejo no ratifica la nominación, el Presidente postulará otro candidato. Si el consejo se abstiene de adoptar una decisión respecto del candidato postulado, pasado un mes desde la nominación el Presidente de la República encargará un director que permanecerá en el cargo hasta que el consejo designe".

Dispuso así mismo el legislador de excepción, que el Presidente de la República designaría, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la expedición de ese decreto, los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales resultantes de la fusión, quienes ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 2011.

Debe precisar la Sala que esta norma de excepción (el Decreto 141/11) fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-276 de abril 12 de 2011, como consecuencia de la inexequibilidad del Decreto 20 de 2011 que había declarado la emergencia económica, social y ecológica (C-216 de 2011). No obstante produjo efectos entre el 21 de enero y el 12 de abril de 2011 en que fue declarada su inconstitucionalidad.

26.3. El artículo 2º del Decreto 3565/11 vuelve sobre este mismo tema al adicionar el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008 con un parágrafo transitorio, que amplia nuevamente el período de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en funciones, hasta el 30 de junio de 2012. Modifica así mismo el período institucional 2012-2015 de estos funcionarios, en el sentido que ya no iría entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015, como lo previó la Ley 1263/08, sino entre el 1º de junio de 2012 y el 31 de diciembre de 2015.

27. Precisado así el alcance de las modificaciones introducidas por el artículo 2º del Decreto 3565 de 2011 al período de los Directores Generales de las CAR, y de los miembros del Consejo Directivo que representan al sector privado, a las comunidades indígenas y a las

organizaciones ambientales, procede la Corte a abordar el análisis de constitucionalidad del artículo en mención .

28. Los ciudadanos Remberto Quant González y Luís Alejandro Motta Martínez coinciden en sostener que el artículo 2º del decreto ley, con su parágrafo transitorio, es inexequible, toda vez que en su expedición el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

29. Observa la Corte que este artículo fue igualmente expedido por el Presidente de la República invocando las facultades consignadas en el numeral 18 d) de la Ley 1444 de 2011, conforme al cual, con base en la previsión del numeral 10 del artículo 150 de la Carta, se le revistió de precisas facultades extraordinarias para "Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado."

En efecto en las consideraciones del Decreto 3565/11 se indicó:

"Que de conformidad con lo previsto en la Ley 1263 de 2008, los órganos de dirección deben ser renovados antes del 31 de diciembre de 2011, lo cual podría afectar la política nacional de protección al medio ambiente, en el corto plazo.

Que es fundamental que al menos uno de los órganos de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible prolongue su administración y gestión, para que la continuidad de la política y gestión del Estado en dicho tema, permita optimizar la acción ante los retos invernales que al país se le avecinan.

Que el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 otorga facultades para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos estatales.

Que el uso de las facultades extraordinarias conferidas tiene el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación de las tareas públicas así como hacer coherente su organización y funcionamiento, únicamente respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible".

30. En relación con el artículo 2º del Decreto 3565 acusado, resulta aún más claro el

quebrantamiento del límite material que se imponía al legislador extraordinario en el desarrollo de las facultades conferidas mediante el artículo 18 d) de la Ley 1444/11. Evidentemente las medidas relativas al establecimiento de un régimen de transición para regular el período de los Directores Generales de la Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y de algunos de los miembros del Consejo Directivo de tales entes, lo cual implica la ampliación y modificación de los períodos personales e institucionales de estos funcionarios, no quedan amparadas por la potestad de "Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos estatales".

31. Esta potestad, como se indicó en aparte anterior, estaba enmarcada dentro de los propósitos y objetivos de la Ley 1444 de 2011 relacionados con el sector administrativo del medio ambiente y desarrollo sostenible, específicamente orientados a la separación de las funciones asignadas por la normatividad vigente a los Despachos de los Viceministros de Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Aguas y Saneamiento Básico, con el fin de crear el nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; y a la posterior reorganización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, luego de esa escisión.

32. Ninguna relación de orden temático o teleológico se puede establecer entre el otorgamiento de facultades para reasignar funciones y competencias que faciliten la escisión de funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su posterior reorganización, con la duración de los períodos institucionales y personales de los Directores Generales de la Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y de los representantes del sector privado, los indígenas y las organizaciones ambientales en los Consejos Directivos de esas corporaciones.

La determinación de los períodos de quienes integran los órganos de dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible constituye, ciertamente, una materia ajena a aquella para la cual se otorgaron las facultades extraordinarias.

33. El Gobierno Nacional adujo como justificación para la expedición de la norma, tanto en las consideraciones del Decreto como en la defensa que asumió en este juicio, la necesidad de garantizar la continuidad de la política y gestión del Estado en materia ambiental, y de optimizar la acción estatal ante los retos invernales. Igualmente señaló que "el uso de las facultades extraordinarias conferidas tiene el propósito de garantizar la eficiencia en la

prestación de las tareas públicas así como hacer coherente su organización y funcionamiento, únicamente respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible38".

Estos propósitos de tan amplio espectro, relativos a la necesidad de garantizar la continuidad de la política y gestión del Estado en materia ambiental, y asegurar la eficiencia en la prestación de las tareas públicas, no guardan ninguna coherencia o relación material específica con la facultad adscrita en el literal d) del artículo 18, que con toda claridad circunscribe la delegación al Presidente para legislar, a la reasignación de competencias y funciones entre entidades y organismos de la administración pública, potestad que debe entenderse estrictamente vinculada al cumplimiento de los fines y propósitos de la ley de facultades: la escisión y posterior reorganización de unos ministerios.

La imposibilidad de establecer un vínculo material o teleológico entre, el otorgamiento de facultades extraordinarias para la reasignación de funciones y competencias entre órganos de la administración con miras a facilitar la reorganización del Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible, luego de la escisión de funciones a que fue sometido, y la modificación de los períodos de los Directores Generales de las CAR y algunos miembros del Consejo Directivo, conducen a la Corte a declarar la inexequibilidad del artículo 2º del Decreto Ley 3565 de 2011, por haberse proferido con exceso de las facultades consignadas en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. Esta extralimitación se proyecta en el quebrantamiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, toda vez que como se indicó en los fundamentos de esta sentencia el requisito de precisión, implica reciprocidad y vincula tanto al Congreso al conferir las facultades extraordinarias, como al Presidente al ejercerlas.

Análisis de constitucionalidad del artículo 3º del Decreto 3565 de 2011

34. El artículo 3 del Decreto 3565 de 2011, adicionó el artículo 2° de la Ley 1263 de 200839, disponiendo la extensión de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible hasta el 30 de junio de 2012, para lo cual deberán realizar los ajustes del caso, siguiendo lo establecido en el Decreto 2350 de 2009, salvo lo dispuesto en el artículo 4°40.

El Decreto 2350 de 2009, reglamentó la transición de los Planes de Acción de las

Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible prevista en el parágrafo del artículo 3° de la Ley 1263 de 2008. Esta norma, disponía que "en lo relacionado con los instrumentos de planificación para la gestión ambiental de las actuales administraciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitirá la reglamentación respectiva".

35. Contra este precepto los demandantes formulan el mismo cargo ya analizado respecto de las otras disposiciones, consistente en que al expedir la norma, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Constata la Corte que para la expedición de esta norma, el Gobierno Nacional se habilitó igualmente invocando la potestad prevista en el artículo 18 literal d) de la Ley 1444 de 2011, que lo autorizaba para "Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional, y entre estas y otras entidades y organismos del Estado".

36. Comoquiera que la decisión legislativa contenida en la norma que se examina, participa de los objetivos, finalidades y contexto que llevaron al Gobierno Nacional a modificar los períodos personales e institucionales de los dignatarios de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las mismas consideraciones que apoyaron la inexequibilidad del artículo 2º del Decreto 3565 de 2011, son válidas para emitir un juicio de inconstitucionalidad respecto del artículo 3º del mismo Decreto.

En efecto, la materia regulada en el artículo 3º examinado, vale decir, la ampliación de la vigencia de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible41, está relacionada con el propósito del Gobierno de promover la "continuidad de la política y gestión del Estado" en materia ambiental, y "optimizar la acción ante los retos invernales que al país se le avecinan42"

Estos propósitos son ajenos al ámbito estricto que le demarcaba al Presidente de la República el numeral d) del artículo 18 de la ley de facultades. La potestad de reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos estatales, otorgada al

Presidente, constituía un instrumento que buscaba facilitar el cumplimiento de los objetivos y propósito de la ley 1444/11, es decir la escisión de funciones de unos ministerios y la creación de otros, y el proceso de reorganización administrativa que debe acompañar las decisiones de esta naturaleza.

La modificación de los términos de vigencia de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por parte del Ejecutivo, se produjo entonces con extralimitación de las precisas facultades otorgadas en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, pues tampoco en relación con este tópico se identifica un vinculo material o teleológico entre la medida adoptada en el artículo 3º del Decreto 3565 de 2011, y los temas, objetivos y propósitos de la ley habilitante.

De manera que el Gobierno no observó los límites que le demarcaba la norma de facultades que invocó en el decreto acusado, por lo que terminó invadiendo las competencias del legislador ordinario, lo cual conduce, igualmente, a la inexequibilidad del artículo 3º del decreto ley 3565.

38. En consecuencia, la Corte declarará la inexequibilidad de los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 3565 de 2011, por haber sido proferidos por el Presidente de la República con extralimitación de las facultades que le fueran otorgadas por el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. Se desconoció el principio de precisión derivado del numeral 10 del artículo 150 de la Carta, que como se explicó, en virtud de esta reciprocidad en las obligaciones, vincula tanto al órgano que otorga las facultades extraordinarias, como al que las desarrolla.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto – Ley 3565 de 2011 ”Por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y

archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

Con salvamento parcial de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-366/12

FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LEY 1444 DE 2011-Autorizaba expresamente al legislador extraordinario para adoptar la medida contenida en el precepto declarado inexequible (Salvamento parcial de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Podía reasignar una función de entidad del nivel central a otro organismo estatal para asegurar la celeridad, evaluación, seguimiento y control de factores de riesgo ecológico y que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales (Salvamento parcial de voto)/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No existía extralimitación en el desarrollo de dichas facultades y si estaba presente la relación teleológica entre la ley habilitante y el artículo 1 del Decreto Ley 3565 de 2011 (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LEY 1444 DE 2011-Incorpora la prescripción según la cual el Ejecutivo quedaba plenamente facultado para reasignar funciones y competencias sin límites específicos entre distintos organismos y entidades del Estado (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expedientes acumulados D-8804 y D-8808

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ley 3565 de 2011, “por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008”.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente parcialmente de la decisión mayoritaria, en virtud de la cual se declararon inexequibles los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ley 3565 de 2011, “por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008”. Considero que el artículo 1 debió ser declarado exequible por las razones que expongo en este salvamento.

A juicio de la mayoría la facultad de reasignación de funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos de la administración pública, a que alude el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, no incluía la autorización para un traslado de funciones del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible a las CAR, por dos razones. La primera de ellas porque supuestamente la función a que alude el artículo 1º del Decreto ley

acusado, relativa a la evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en los desastres naturales, no guardaba una relación teleológica con los propósitos de la ley de facultades de escindir el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las funciones adscritas a los despachos de los Viceministros de Vivienda y Desarrollo Territorial y de Aguas y Saneamiento Básico. En ese mismo sentido, se sostiene que la necesidad de reorganización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible surgía de esa escisión, por lo que las funciones a reasignar debían estar relacionadas con esas materias.

En la sentencia se afirma que la norma declarada inexequible traslada una competencia ajena a ese proceso específico de escisión y reorganización de órganos de la rama ejecutiva, pues se trataba de una función central en el marco de las atribuciones que de manera general corresponden al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la política pública y de la gestión del medio ambiente, y como ente coordinador del Sistema Nacional Ambiente (SINA). Textualmente se consigna: "[s]e trata entonces, de una función que trasciende el propósito específico de la ley que otorga facultades, toda vez que además de formar parte axial de las responsabilidades del órgano rector de la política pública en materia ambiental, se inserta dentro de las funciones que competen a todos los ministerios y órganos estatales, en el marco de sus competencias, en relación con las actividades de prevención y atención de desastres."

Como segunda razón se adujo que la ley habilitante limita de manera explícita la potestad del ejecutivo de modificar las funciones que de conformidad con la normatividad legal vigente le han sido adscritas al Ministerio de Ambiente, hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible, toda vez que fue una materia que reguló la propia Ley 1444 al señalar que "serán funciones del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 399 de 1997, en lo relativo a sus competencias". De donde se concluye que "[e]l uso de la facultad prevista en el artículo 18, literal d), que permitía la reasignación de funciones y competencias entre entidades y órganos de la administración pública, estaba circunscrito al tenor, objetivos y propósitos de la Ley 1444 de 2011."

Considero que los argumentos antes expuestos son erróneos porque, en primer lugar, las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el artículo 18, literal d)

de la Ley 1444 de 2011, para “reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional, y entre estas y otras entidades y organismos del Estado”, autorizaban expresamente al legislador extraordinario para adoptar la medida contenida en el precepto declarado inexequible.

En efecto, estas últimas hacen presencia física en los distintos lugares del territorio nacional y cuentan con una mejor infraestructura humana y logística para adelantar labores de evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico que puedan desembocar en desastres naturales.

El segundo argumento esgrimido por la mayoría según el cual la ley de facultades extraordinarias, en su artículo 12, había establecido que serían funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las que venían asignadas al antiguo Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997 y que ese mandato no podía ser desconocido por el Ejecutivo en ejercicio de la ley de facultades, tampoco es convincente porque precisamente la misma ley en un acápite especial, claramente y en una regulación posterior de su articulado, – artículo 18 literal d -, incorpora la prescripción según la cual el Ejecutivo quedaba plenamente facultado para reasignar funciones y competencias sin límites específicos entre los distintos organismo y entidades del Estado que allí se mencionan, lo cual deja sin pie la interpretación acogida en la sentencia.

Es más, aun si se entendía que había una antinomia entre los dos preceptos de la ley habilitante éste supuesto conflicto normativo se resolvía fácilmente en favor del entendimiento según el cual el literal d del artículo 18 autorizaba al Presidente a crear excepciones específicas del mandato contenido en el artículo 12 de la misma ley y en consecuencia estaba autorizada a reasignar las funciones que la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 conferían al Ministerio de Medio Ambiente.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-366/12

FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LEY 1444 DE 2011-Autorizaba expresamente al legislador extraordinario para adoptar la medida contenida en el precepto declarado inexequible (Salvamento de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Podía reasignar una función de entidad del nivel central a otro organismo estatal para asegurar la celeridad, evaluación, seguimiento y control de factores de riesgo ecológico y que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales (Salvamento de voto)

CORPORACIONES AUTONOMOMAS REGIONALES-Adecuado y oportuno que adelantaran las labores de evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico que pudieran sobrevenir de ocurrir un desastre natural (Salvamento de voto)

REASIGNACION DE FUNCIONES O COMPETENCIAS-Desde el punto de vista gramatical de la expresión, no puede significar cosa distinta que poder cambiar lo que ya venía dispuesto tanto en la Ley 1444 de 2011 como en leyes anteriores (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes Acumulados D-8804 y D-8808

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2°, y 3° del Decreto Ley 3565 de 2011 " Por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008."

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Mi salvamento de voto a la decisión de mayoría de declarar la inexequibilidad del artículo 1° del Decreto 3565 de 2011, obedece a las breves razones que expongo a continuación:

El demandante presentó cargos de inconstitucionalidad contra las normas de la referencia argumentando que con dichas disposiciones se excedieron las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444

de 2011, quebrantando así el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, que asigna al Congreso la potestad de revestir al Presidente de la República, por seis (6) meses, de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley.

Según el libelista, el artículo 1° del Decreto –Ley 3565 de 2011, desborda las facultades conferidas en el artículo 18, literal d), de la Ley 1444 de 2011, pues esta norma no habilitó al Presidente de la República para transferir funciones de una autoridad que pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público, a otra ajena e independiente como lo es una Corporación Autónoma Regional.

Agrega el actor que la función contenida en el artículo 5°, numeral 35, de la Ley 99 de 1993, le fue conferida al Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión de medio ambiente en Colombia, además de ser el ente que desarrolla los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en la Convención de Río de Janeiro de 1992. Resalta "que una corporación, por mandato constitucional y legal, no puede representar al país frente a otros sujetos de derecho internacional, para cumplir con el mandato del principio 18 de la Convención de Río43.

Adujo el demandante que, el traslado de una competencia que venía siendo ejercida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es violatorio de los numerales 7° y 10° del artículo 150 de la Carta Política, toda vez que el artículo 18, literal d) de la Ley 1444 de 2011, de ninguna manera faculta al Gobierno Nacional, para modificar las competencias y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Bajo mi perspectiva, las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la Republica por el artículo 18, literal d) de la Ley 1444 de 2011, para "Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las Entidades y los organismos de la Administración Pública Nacional, y entre estas y otras entidades y organismos del Estado," autorizaban a dicho legislador extraordinario para adoptar la medida contenida en el citado artículo 1° del Decreto –Ley 3565 de 2011.

Analizando el artículo 18, literal d) de la Ley 1444 de 2011, sin dificultad se infiere que el Presidente de la República podía validamente reasignar una función de una Entidad del Nivel Central de la Administración Nacional a otro organismo Estatal del sector, con el fin de asegurar la celeridad y coherencia en la respuesta del Estado Colombiano frente a la

evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que pudieran incidir, de ocurrir un desastre natural.

Es importante tener en cuenta que fue la misma ley habilitante del Decreto-Ley demandado, en su artículo 18, literal d), la que incorporó la prescripción según la cual el Ejecutivo quedaba plenamente facultado para reasignar funciones y competencias sin límites específicos entre los distintos organismos y entidades del Estado que allí se menciona. Lo anterior, en principio, refutaría la decisión de la mayoría según la cual el Ejecutivo "no solamente desbordó los objetivos y propósitos de la ley que la contiene, sino trasgredió el contenido textual de la misma, toda vez que el legislador ordinario plasmó allí su voluntad inequívoca de radicar en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las funciones que la normatividad legal vigente adscribía al Ministerio del Medio Ambiente."44

En este caso en concreto, de existir alguna duda sobre la extralimitación de las funciones por parte del Ejecutivo, ésta fácilmente se hubiese tenido que despejar en favor del entendimiento según el cual hubo un ejercicio valido de la facultad de reasignar funciones y competencias orgánicas atendiendo el hecho inequívoco de que claramente se asignó esa atribución en una norma especifica y posterior la cual debía tener un alcance y una materialización necesariamente encaminada a reasignar funciones, tal y como se hizo en el Decreto Ley 1444 de 2011, sin que ello, en modo alguno, se muestre desmedido u arbitrario. Al contrario, en concordancia con el genuino propósito del mandato legislativo habilitante, resultaría adecuado y oportuno que las Corporaciones Autónomas Regionales adelantaran las labores de la evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico que pudieran desembocar en desastres naturales, pues estas pueden contar con mejor infraestructura y presencia física, en los distintos lugares del territorio nacional.

En mi sentir, desde el punto de vista puramente gramatical, la expresión reasignar funciones o competencias no puede significar cosa distinta que poder cambiar o alterar lo que ya venia dispuesto tanto en la Ley 1444 de 2011 como en leyes anteriores, pues no otra cosa puede significar el mencionado vocablo.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

1 Artículo 5º, numeral 35 de la Ley 99 de 1993.

2 “Principio 18. Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.”

3 Sobre el particular cita in extenso las sentencias C-593 de 1995, C-275 de 1998, C-423 de 1994, C-596 de 1998, C-578 de 1999, de la Corte Constitucional.

5 Ibídem.

6 Mediante sentencia C_240 de 2012, la Corte Constitucional declaró exequible el inciso 1º y el literal j) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, por los cargos analizados.

7 Artículo 5º de la Ley 99 de 1993: “Funciones del Ministerio: Corresponde al Ministerio del Medio ambiente (…) 35. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos.

8 Ley 99 de 1993, artículo 26: Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por: (…) e). Dos (2) representantes del sector privado; f). Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación elegido por ellas mismas. g) Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y cuyo apoyo principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas.

9 De acuerdo con esta norma, “El término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, tendrán una proyección de cuatro (4) años”.

10 El Decreto 2350 de 2009, reglamentó la transición de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible prevista en el parágrafo del artículo 3° de la Ley 1263 de 2008. De acuerdo con el artículo 3° en mención, para lograr la homologación del período de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, de ese momento, y de los miembros de Consejo Directivo, con el período de Gobernadores y Alcaldes, se requería un período único de transición. Estableció entonces, que "el período de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y el de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993", se extendería dos años más, es decir hasta el 31 de diciembre de 2011. Y el parágrafo, disponía que "en lo relacionado con los instrumentos de planificación para la gestión ambiental de las actuales administraciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitirá la reglamentación respectiva".

11 El artículo 4° del Decreto 2350/09, reguló el proceso de formulación, presentación y aprobación del Plan de Acción para el período 2007-2011.

12 En la sentencia C-670 de 2001, al pronunciarse sobre la procedencia de la integración normativa con la ley habilitante, cuando ello fuere estrictamente necesario para adelantar el juicio de constitucionalidad de un decreto-ley, la Corte señaló: "(…) 2. Por estas razones, para respetar las reglas básicas del procedimiento constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación institucionalizada, el estudio que realiza la Corte Constitucional respecto de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias debe restringirse a los preceptos acusados. Será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades."

13 Cfr., sentencia C-691 de 2003.

14 Corte Constitucional sentencia C-

15 “Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (..) 10.- Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría de los miembros absolutos de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

16 Cfr., entre muchas otras, las sentencias C-1174 de 2005, C-734 de 2005; C-691 de 2003; C-097 de 2003, C-1028 de 2002, C-417 de 2002, C-895 de 2001, C-1493 de 2000, C-1316 de 2000, C-050 de 1997, C-074 de 1993, C-510 de 1992

17 Sentencias C-691 de 2003, C-097 de 2003, C-503 de 2001, C-1493 de 2000.

18 La Corte ha aclarado que “Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de l991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a “crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras”, todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas “leyes cuadros” o “leyes marco” de que trata el numeral 19 (...)”. Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1992. Ver también C-097 de 2003, y C-691 de 2003.

19 Ver también C-119 de 1996.

20 Sentencia C-1028 de 2002. La Corte declaró exequible el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por considerar que las facultades extraordinarias otorgadas en esa norma se ajustaban al requisito de precisión.

21 Sentencia 074 de 1993.

22 Sentencia C-032 de 1999.

23 Sentencia C- 119 de 1996.

24 Sentencia C-895 de 2001.

25 Sentencia C-503 de 2001.

26 Sentencia C-050 de 1997.

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-416 del 18 de junio de 1992, C-132 del 1 de abril de 1993, C-246 del 1 de junio de 1995 y C-368 del 14 de agosto de 1996 , entre muchas otras.

28 Idem.

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-306 del 30 de marzo de 2004.

30 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-030 del 27 de enero de 1999.

31 Ley 99 de 1993, artículo 2º.

32 Ib. Inciso 3º,

33 Ley 46 de 1998 "Por la cual se crea al sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres" (Art. 2º); y Decreto Ley 919 de 1989, "por el cual se organiza el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres" (Art. 4º, parágrafo).

34 Ley 99 de 1993, artículo 26: Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por: (…) e). Dos (2) representantes del sector privado; f). Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación elegido por ellas mismas. g) Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y cuyo apoyo principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas.

35 Esta ley modificó los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993. De acuerdo con el texto original del artículo 28 de la Ley 99 de 1993 el Director General de la corporación sería designado "por el Consejo Directivo para un período de tres (3) años, contados a partir del 1º de enero de 1995, siendo reelegible".

36 Regula la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

37 Establece los períodos del Director General y de los miembros del Consejo Directivo que representan al sector privado (26.e), a las etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la corporación (26. f), y a las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la protección del medio ambiente y tengan su domicilio en esa misma jurisdicción (26.g).

38 Considerando 6 del Decreto 3565 de 2011.

39 De acuerdo con esta norma, "El término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, tendrán una proyección de cuatro (4) años".

40 Artículo 4° del Decreto 2350/09. Del proceso de proceso de formulación, presentación y aprobación del Plan de Acción para el período 2007-2011. El Director General presentará ante el Consejo Directivo de la Corporación, en el marco de una Audiencia Pública, el Plan de Acción ajustado para el período 2007 – 2011, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación del presente decreto. El Consejo Directivo deberá aprobar el Plan de Acción ajustado 2007-2011, dentro de los términos establecidos en los artículos 24 y 25 del Decreto 330 de 2007.

41 "Artículo 6º del Decreto 1200 de 2004. PLAN DE ACCIÓN TRIENAL – PAT-. Es el instrumento de planeación de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el cual se concreta el compromiso institucional de éstas para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional. En él se definen las acciones e inversiones que se adelantarán en el área de su jurisdicción y su proyección será de 3 años.

La presentación del PAT por parte del Director General ante el Consejo Directivo, se hará en

Audiencia Pública dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su posesión con el fin de recibir las opiniones de la comunidad.

El Consejo Directivo deberá aprobar el PA T dentro del mes siguiente a su presentación por parte del Director General. En el acuerdo que adopta el PAT, se deberán expresar los motivos con base en los cuales el Consejo Directivo adoptó o no los ajustes al mismo propuestos por la comunidad."

42 Considerando número 4 del Decreto 3565 de 2011.

43 Principio 18, Convención de Río: "Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados."

44Sentencia 366 de 2012. Parágrafo 22.