

Sentencia C-396/12

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

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO PARA MODIFICAR NORMAS RELACIONADAS CON PERIODOS DE LOS DIRECTORES GENERALES DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Cosa juzgada constitucional

Referencia: expediente D-8822

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º (parcial) del Decreto Ley 3565 de 2011, “por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la ley 1263 de 2008”.

Actor: José Gregorio Hernández Galindo

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 2º del Decreto Ley 3565 de 2011, “por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la ley 1263 de 2008”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del ocho (8) de noviembre de 2011, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, iv) invitar a las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, del Norte, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, como también a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, a la Corporación Autónoma Regional de Antioquia, a la Comisión Colombiana de Juristas y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que emitieran sus opiniones

sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma, subrayando los apartes demandados:

“DECRETO 3565 DE 20111

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

“Párrafo 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”.

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el precepto impugnado desconoce lo establecido en los artículos 3º, 121 y 150, numerales 1, 7 y 10 de la Constitución Política. Para el actor, el Gobierno Nacional excedió el uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.

En criterio del actor, si las facultades son taxativas y de interpretación estricta, las previstas en la disposición invocada por el Ejecutivo se limitaron al tema específico de la reasignación de funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado y dentro de esas facultades no estaba la de modificar las normas legales sobre período de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, ni tampoco para cambiar, interrumpir o poner nuevo límite a los períodos en curso de los actuales miembros del Consejo Directivo y de los representantes de la comunidad, organizaciones privadas o particulares que conforman los consejos directivos de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El apoderado del Ministerio solicita a la Corte que declare la exequibilidad del precepto demandado, señalando que el actor funda sus pretensiones en un discurso teórico y subjetivo

carente de respaldo probatorio. Explica el interviniente que en el manejo y conservación de los recursos naturales se debe ejecutar desde una política de alcance nacional, no fragmentada en manejos regionales ni locales que puedan resultar contradictorias o desarticuladas, de suerte que para fortalecer la articulación de esos procesos de desarrollo entre las CAR y las entidades territoriales resulta necesario ajustar de manera transitoria los periodos institucionales de los directores de las CAR a fin de que ulteriormente se puedan acoplar con los de los mandatarios territoriales, todo dentro del marco de las facultades conferidas por la Ley 1444 de 2011.

Para el vocero del Ministerio, el Ejecutivo no excedió las facultades que le fueron otorgadas al prorrogar el periodo de los actuales Directores de las CAR, pues sin este proceder se truncarían muchos proyectos ambientales que requieren de coordinación entre entidades nacionales y territoriales.

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Según el representante del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la norma demandada es exequible por cuanto la reasignación de funciones y competencias orgánicas autorizadas mediante la Ley 1444 de 2011, puede darse no solamente entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional, sino también entre estas y otras entidades y organismos del Estado, independientemente de su naturaleza jurídica y su ubicación en la estructura del Estado.

Así, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República, el Presidente de la República expidió el Decreto 3565 de 2011, reasignando funciones entre una entidad del sector central de la Administración Pública, como era el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y otras entidades y organismos del Estado, como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que también hacen parte de la estructura del Estado colombiano.

El fundamento constitucional para esta reasignación está en los artículos 79 y 80 superiores, según los cuales la protección del ambiente y los recursos naturales es un asunto que corresponde al Estado en general.

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

El vocero del Departamento Administrativo solicita a la Corte que declare la exequibilidad del precepto acusado, teniendo en cuenta que el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 establece que la Administración Pública está integrada por la Rama Ejecutiva del Poder Público y por los demás entes y organismos de naturaleza pública que tienen a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado, lo cual incluye a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

De lo anterior deduce el interviniente que el Gobierno Nacional estaba plenamente facultado para reasignar funciones del escindido Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

Territorial en las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales son afines y guardan armonía con las funciones que les son propias a estos entes públicos.

En este orden, continúa el representante del Ministerio, la prolongación del período institucional de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible es objetiva, proporcionada y adecuada a los fines previstos en la norma acusada y, además, consulta los mandatos consagrados en los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la Carta Política, que asignan al Congreso de la República la competencia para “Determinar la estructura de la administración nacional, crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional ...”.

Para el apoderado del Departamento Administrativo, la prolongación del período de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales no significa violación al régimen de autonomía de tales organismos, en cuanto la designación de nuevos directores a partir del mes de julio de 2012, como lo fue la de los actuales, continúa siendo una potestad privativa de la respectiva Junta Directiva, según lo prevé el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 y el 2º del Decreto Ley 3565 de 2011.

1. Departamento Nacional de Planeación

Considera este interviniente que la norma demandada es exequible, por cuanto el Presidente de la República actuó dentro del marco de las facultades extraordinarias conferidas mediante la Ley 1444 de 2011, ya que se trata de facultades precisas pero de amplio espectro, correspondiendo al Presidente de la República modificar la estructura de las entidades y organismos nacionales, categoría dentro de la cual encajan las Corporaciones Autónomas Regionales, siendo entidades con régimen atípico o especial, según la Ley 489 de 1998.

Para el representante del Departamento Administrativo, “... la medida si bien no corresponde con las facultades extraordinarias, no constituye un exceso en la misma, por tratarse del ejercicio simultáneo de la potestad de organización presidencial en punto de fijar la estructura de la administración nacional”.

1. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Para el representante de la Corporación Autónoma las expresiones demandadas son inexecutable, debido a que el Gobierno Nacional excedió el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas.

Según el interviniente: “Con la prolongación del periodo de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, hasta el 30 de junio de 2011 y la orden de que el nuevo periodo arranca el 01 de julio de 2012 y que el proceso de elección lo debe hacer el Consejo Directivo en el mes de junio de 2012, se está incurriendo en una extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República ...”.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

A través de uno de sus miembros interviene la Academia para solicitar a la Corte que declare inexecutable los apartes demandados. Considera que el Gobierno Nacional desconoció los límites materiales señalados por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 en materia de reasignación de competencias y funciones de los órganos de la Administración Nacional, más aún cuando se trata de competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales, si bien hacen parte de la estructura del Estado, son diferentes de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos, en cuanto tienen jurisdicción sobre un territorio determinado y su finalidad es la de preservar el ambiente y propender por el desarrollo económico, siendo también distintas de los departamentos, municipios y zonas especiales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Para la Vista Fiscal los apartes demandados son inconstitucionales, por cuanto el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 confiere facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, entre otras, para: “d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos de la administración Pública Nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado”.

Para el Ministerio Público se trata de expresiones precisas, puesto que reasignar funciones y competencias significa que el Presidente de la República queda facultado para volver a fijarlas, inclusive delimitarlas, siendo este el límite material que le permite actuar.

Añade que el Decreto 3565 de 2011, modificadorio de la Ley 1263 de 2008, en cuanto alteró los períodos de los directores y miembros del consejo directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible, no lleva a cabo a una reasignación de funciones y competencias y, por lo tanto, el artículo 2º del citado Decreto, al ocuparse de una materia que no estaba contemplada en la Ley de facultades extraordinarias, constituye un desconocimiento de los límites materiales a los que está sometido el Ejecutivo al momento de dictar normas de esa naturaleza.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto las expresiones demandadas hacen parte de un decreto con fuerza de Ley expedido al amparo de lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución (C. P. Art. 241-5).

2. Examen de los cargos por inconstitucionalidad. Existencia de cosa juzgada constitucional

2.1. Según quedó expuesto en el apartado III de esta providencia, la Sala Plena de la Corte tendría que determinar si el Gobierno Nacional excedió el ejercicio de las atribuciones extraordinarias que le fueron conferidas mediante el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, toda vez que el actor considera que las mismas son taxativas y estuvieron limitadas a la reasignación de funciones y competencias orgánicas entre entidades de la Administración Pública Nacional, sin que el Ejecutivo estuviera habilitado para modificar las

normas relacionadas con los períodos de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Al abordar el estudio de los cargos formulados en el presente caso, la Sala encuentra que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-366 del 16 de mayo de 2012, declaró inexecutable el artículo 2º del Decreto Ley 3565 de 2011, por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008. Es decir, las expresiones demandadas han sido excluidas del ordenamiento jurídico en virtud de lo establecido en una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, circunstancia que, según lo prevé el artículo 243 superior, impide una nueva revisión por parte de esta Corporación.

2.2. Con la sentencia C-366 de 2012 fueron declarados inexecutable los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Ley 3565 de 2011. Respecto del aparte demandado en el presente caso, la Sala explicó que el Gobierno Nacional desconoció el límite material impuesto en el artículo 18-d de la Ley 1444 de 2011, toda vez que la autorización fue concedida para “reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos estatales”, atribución que fue conferida para asuntos relacionados con la separación de las funciones asignadas 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; estas atribuciones también estaban orientadas a la organización del Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.

2.3. Por lo anterior, la Corte determinó que no existe relación de orden temático o teleológico entre el otorgamiento de facultades para reasignar funciones y competencias que faciliten la escisión de funciones entre Ministerios para su adecuación a la nueva estructura de la Administración Nacional y la duración de los períodos institucionales y personales de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, siendo esta una materia ajena a aquella para la cual se concedieron las facultades extraordinarias.

2.4. Para la Corte procede entonces ordenar estarse a lo resuelto en la sentencia C-366 de 2012, que declaró inexecutable el artículo 2º del Decreto Ley 3565 de 2011.

VII. DECISIÓN

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-366 de 2012, que declaró INEXECUIBLE el artículo 2º del Decreto Ley 3565 de 2011.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSÓN PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Publicado en el Diario Oficial No. 48.204 de 26 de septiembre de 2011.