

Sentencia C-570/12

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Funciones de inspección y vigilancia de las CAR y lineamientos sobre reserva, alinderamiento, sustracción, integración o recategorización de áreas que integran el sistema de parques nacionales y reserva forestal

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Finalidad/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Contenido y alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL APARENTE-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Concepto

COSA JUZGADA MATERIAL-Hipótesis en la que se configura

La llamada cosa juzgada material, de acuerdo con jurisprudencia reciente de esta Corporación, se presenta en dos hipótesis: (i) cuando un contenido normativo declarado inexecutable es reproducido por una nueva disposición legal que es acusada en otra demanda; en estos casos, la Corte debe nuevamente declarar inexecutable el contenido normativo, no por existencia en estricto sentido de cosa juzgada -pues se trata de cuerpos legales diferentes- sino por violación de la prohibición del artículo 243 superior; y (ii) cuando un contenido normativo declarado executable por la Corte y reproducido en una nueva disposición, es demandado por las mismas razones que dieron lugar al pronunciamiento anterior; en estos casos, si bien no existe cosa juzgada porque los contenidos normativos hacen parte de preceptos diferentes, la Corporación debe seguir el precedente fijado en el fallo primigenio, salvo que existan razones poderosas para apartarse, en los términos de la jurisprudencia constitucional. Por último, existen casos en los que aunque la Corte se enfrenta a demandas contra una disposición examinada previamente frente a cargos idénticos, tanto desde el punto de vista del concepto de violación como de los contenidos constitucionales considerados vulnerados, ha concluido que no existe cosa juzgada en estricto sentido, toda vez que un cambio en el contexto de aplicación de la disposición impide hablar de identidad de contenidos normativos.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Autonomía no es absoluta

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Competencias de inspección y vigilancia de la administración central del Estado

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Determinación de la ratio decidendi

La Sala no puede hablar en estricto sentido de la existencia de cosa juzgada constitucional, lo que no obsta para que examine si la ratio decidendi de la sentencia C-468 de 2008 debe aplicarse en el presente caso en virtud de la obligatoriedad del precedente constitucional y de los principios de igualdad y seguridad jurídica, entre otros.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios para determinar si un contenido normativo ha adquirido alcance o efectos distintos con el paso del tiempo/JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios para apartarse del precedente/AUTORIDADES JUDICIALES-Deben explicar de manera clara, amplia y suficiente las razones para apartarse del precedente y modificar su posición, en virtud de los principios de publicidad, respeto de los actos propios y confianza legítima

Para determinar si un contenido normativo ha adquirido alcance o efectos distintos con el paso del tiempo, la Corte ha empleado, entre otros, los siguientes criterios: En primer lugar, la Corte ha acudido al examen del referente constitucional en el que el contenido normativo se justifica y al amparo del cual se examina su constitucionalidad; así, un cambio de los preceptos constitucionales a la luz de los cuales se examina la constitucionalidad de una norma puede justificar un nuevo pronunciamiento de fondo. En segundo lugar, es necesario analizar el contexto normativo en el que se aplica la norma, es decir, la legislación y otras disposiciones conexas o que le sirven de marco hermenéutico. Así, un cambio en el contexto legal (por ejemplo, por la expedición de un nuevo código en la materia) puede hacer necesario un cambio del precedente. En tercer lugar, es preciso estudiar el contexto social, económico, cultural, etc. en que el contenido normativo se aplica. Una transformación del entorno puede poner en evidencia la necesidad de que el juez modifique su interpretación de los principios constitucionales "(...) para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva - aún cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental", al amparo de la doctrina de la constitución viviente. No obstante, como se indicó en la sentencia C-836 de 2001, no basta con que el juez argumente que el contexto social, político,

cultural, etc. ha cambiado; es necesario que su variación “(...) tenga injerencia sobre la manera como se había formulado inicialmente el principio jurídico que fundamentó cada aspecto de la decisión, y que el cambio en la jurisprudencia esté razonablemente justificado conforme a una ponderación de los bienes jurídicos involucrados en el caso particular.” Por último, esta Corporación ha señalado que es posible apartarse del precedente cuando, a partir de un nuevo examen, se concluya que la doctrina anterior es “errónea” “(...) por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico”. En tal hipótesis, la autoridad judicial debe cambiar el precedente para “(...) evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado”. En estos casos, la doctrina constitucional ha dejado claro que las autoridades judiciales deben explicar de manera clara, amplia y suficiente las razones por las cuales deciden apartarse del precedente y modificar su posición, en virtud de los principios de publicidad, respeto de los actos propios y confianza legítima, entre otros. Además, cuando la razón de su separación del precedente es el presunto error de las argumentaciones precedentes, el juez debe desvirtuar dichos argumentos y sustentar las nuevas premisas de su decisión.

#### CONSTITUCION VIVIENTE-Concepto

El concepto de ‘Constitución viviente’ puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica.

NORMA ACUSADA-Inexistencia de razones para apartarse del precedente sentado en la sentencia C-462/08

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Son órganos constitucionales de orden nacional

sui generis

Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-No tiene el mismo alcance de la autonomía que la Constitución reconoce como garantía institucional a las entidades territoriales/CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Autonomía es principalmente de carácter administrativo, orgánico y financiero/CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Concreción de la autonomía desde el punto de vista político

La autonomía de las corporaciones autónomas regionales no tiene el mismo alcance de la autonomía que la Constitución reconoce como garantía institucional a las entidades territoriales; la autonomía de las entidades territoriales es principalmente de entidad política y su núcleo fue delimitado directamente por el Constituyente en los artículos 287, 298, 311 y 317 superiores, entre otros; por otra parte, la autonomía de las corporaciones autónomas regionales es principalmente de carácter administrativo, orgánico y financiero, y desde el punto de vista político, solamente se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta, con sujeción a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa previstos en el artículo 63 de la ley 99 de 1993.

PREVENCION Y CONTROL DE FACTORES DE DETERIORO AMBIENTAL-Compromiso y responsabilidad de todas las autoridades del Estado y por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales

La prevención y control de los factores de deterioro ambiental es un compromiso y una responsabilidad de todas las autoridades del Estado y, por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales. La entidad de este interés hace

indispensable el trabajo mancomunado y coordinado de todas las autoridades del Estado; esta razón llevó a la creación del SINA en 1993 y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central -el Ministerio de Ambiente- encargado de emitir regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional -con participación de otros órganos del sistema y de la comunidad, vigilar su implementación, evaluar sus resultados y generar conocimiento técnico que sirva para retroalimentar el diseño de la política. Dentro de este diseño institucional que ha avalado la jurisprudencia constitucional y en vista de la entidad del interés en juego, se justifica que el Ministerio tenga a su disposición herramientas como la evaluación y control preventivo, y la inspección y vigilancia de los órganos del SINA, incluidas las corporaciones autónomas regionales, con el fin de verificar la implementación de la política y evaluar sus resultados. Como a continuación se examinará, se trata de herramientas de control leve que en ningún caso autorizan al Ministerio a variar las decisiones de las corporaciones sino que sirven para establecer un diálogo con éstas y las autoridades de control.

#### MECANISMOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA-Alcance

MECANISMOS DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Si bien la propia Constitución emplea dichos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho/INSPECCION-Definición/VIGILANCIA-Definición/CONTROL-Definición

FUNCIONES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Características/INSPECCION Y VIGILANCIA-Podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio/CONTROL-Conlleva el poder de adoptar correctivos o incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control

Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como

se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA-No habilitan al organismo que las ejerce para revocar decisiones del ente sujeto a control o para ordenarle adoptar correctivos/FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA-Son mecanismos compatibles con el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales

FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA-Alcance específico debe ser precisado por el legislador/FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA-Materia sujeta a reserva de ley

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Contenido y alcance

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Deben ser enunciadas de manera clara y precisa

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Puede revestir al Presidente de facultades legislativas extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEY QUE OTORGA FACULTADES Y DE DECRETOS LEY QUE SE DICTEN A SU AMPARO-Diferencias

Respecto de la ley que otorga las facultades, el control puede recaer tanto sobre su procedimiento de aprobación como sobre su contenido. Cuando la Corte aborda el procedimiento de aprobación, debe prestar especial atención a que (i) el Gobierno haya solicitado las facultades, (ii) haya justificado su solicitud en términos de necesidad o conveniencia pública, y (iii) se haya cumplido el requisito de mayoría absoluta en su aprobación. En relación con el examen de la justificación, la Corporación ha precisado que solamente le corresponde verificar que el Gobierno haya presentado argumentos en tal sentido y que el Congreso los haya evaluado y aceptado. No es competencia de la Corte verificar si los juicios de valor realizados por el Gobierno y el Congreso son acertados, “[I]o cual no significa que no puedan existir eventos excepcionales en los que la Corte deba entrar a estudiar su contenido, vr. gr. cuando la discrecionalidad política con que cuenta el

legislador para sopesar y valorar las razones del ejecutivo, se convirtiera en instrumento de arbitrariedad". Cuando se examina el contenido de la ley, la Corte debe analizar con especial cuidado que no desconozca las prohibiciones de la Carta en perjuicio del principio democrático. De otro lado, en el escenario del control de los decretos ley, uno de los principales aspectos a examinar es que el Presidente haya actuado dentro del marco de acción definido por la ley habilitante -de ahí la importancia del requisito de precisión, lo que supone verificar, entre otros aspectos, (i) que no haya actuado por fuera que los márgenes de la ley de facultades, y (ii) que exista congruencia y relación teleológica entre el contenido del decreto y la ley habilitante. Sobre cómo realizar este último escrutinio, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que debe acudirse a criterios restrictivos de interpretación, en atención a la naturaleza excepcional de la figura de las facultades extraordinarias. Esto se traduce, entre otros aspectos, en que no puede asumirse la existencia de facultades implícitas, no puede acudirse a la analogía y las dudas sobre la existencia de competencia deben resolverse a favor de la reserva de ley.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS EN LEY 1444 DE 2011-Alcance/LEY HABILITANTE SOBRE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-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

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Competencia para realizar estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos dirigidos a declarar, reservar, alindar, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacional

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Organismo rector de la política pública ambiental nacional, gestión del medio ambiente y como ente coordinador del Sistema Nacional Ambiental- SINA

RESERVA FORESTAL-Definición

Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras.

RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS-Definición

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Distribución de competencias

SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS SINAP-Finalidad

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Función de administrar las áreas de reserva forestal ubicadas en su jurisdicción, supone la disposición de los recursos necesarios para su adecuada delimitación y preservación

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Estudios a su cargo deben ser realizados con sujeción a los lineamientos que fije el Ministerio de Ambiente

Los estudios a cargo de las corporaciones autónomas regionales deben ser realizados con sujeción a los lineamientos que fije el Ministerio de Ambiente, en virtud del principio de colaboración armónica que informa las relaciones entre los distintos organismos del Estado (artículo 113 de la Constitución) y en atención al papel del Ministerio como coordinador del SINA.

Referencia: expediente D-8814

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2, numerales 10 y 14 (parciales), del decreto ley 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Demandante: Remberto Quant González.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Adriana María Guillén Arango, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus

atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

El 6 de octubre de 2011, el ciudadano Remberto Quant González, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2, numerales 10 y 14, del decreto ley 3570 de 2011.

Mediante auto del 8 de noviembre de 2011, la demanda fue inadmitida. El demandante la corrigió en tiempo y, por medio de auto del 15 de diciembre de 2011, finalmente fue admitida. En consecuencia, se dispuso su fijación en lista para que los ciudadanos pudiesen defender o impugnar las disposiciones censuradas; se comunicó al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que participaran en al defensa o impugnación de la disposición acusada; y se invito a la Federación Colombiana de Municipios, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las universidades del Rosario, Sinú, Externado de Colombia, Pontificia Bolivariana y Sergio Arboleda, para que si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico propiciado. También se dio traslado de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### 1.1. NORMA DEMANDADA

“Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

(...)

10. Ejercer la inspección y vigilancia de las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo amerite, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

(...)

14. Reservar y alindar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alindar, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.”

## 1.2 LA DEMANDA

El ciudadano Remberto Quant González considera que los preceptos demandados vulneran los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la Constitución, por las siguientes razones:

1.2.1 En relación con el aparte demandado del numeral 10, afirma que viola el régimen de autonomía de las corporaciones autónomas regionales previsto en el artículo 150-7 superior, “(...) ya que coloca al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente que ejerce Control y Vigilancia sobre las CARs, desconociendo que las CARs, no se encuentran, ni adscritas, ni vinculadas al mencionado Ministerio.”

Agrega que la inspección y vigilancia que se encarga al Ministerio de Ambiente cubija todos los asuntos a cargo de las corporaciones autónomas regionales, “(...) incluyendo lo relativo a los asuntos de su autonomía administrativa y financiera, y sobre los cuales no puede

intervenir dicho ministerio”.

También explica que en las sentencias C-894 de 2003 y C-554 de 2007, la Sala Plena de la Corte Constitucional de forma enfática señaló que las corporaciones autónomas regionales no están subordinadas al Ministerio de Ambiente, de modo que éste no puede ejercer control funcional o de tutela sobre las primeras. Alega que si el Ministerio no puede ejercer dichos tipos de control, “(...) entonces como (sic) se le puede mantener una función como la contenida en el numeral 10 del artículo 2° demandado”.

1.2.2 De otro lado, asegura que el decreto ley 3570 de 2011 en este punto constituye un exceso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente y, por tanto, una violación del artículo 150-10 de la Carta. En sentir del demandante, los artículos 11 a 15 de la ley 1444 disponen que en relación con el Ministerio de Ambiente, las facultades extraordinarias solamente se otorgaban para escindir sus funciones debido a la creación del Ministerio de Vivienda, objetivo dentro del cual no se encuadra la asignación de la función de inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales.

También explica que la finalidad general de las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 1444 era modificar la estructura de la administración pública nacional, en particular, según el artículo 18 -literales c) y d), modificar la estructura orgánica de los ministerios según la reorganización dispuesta por la misma ley, y reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos de la administración pública nacional. Precisa que estas facultades no comprenden la posibilidad de asignar al Ministerio de Ambiente, funciones de vigilancia y control sobre las corporaciones autónomas regionales.

1.2.3 Con fundamento en los mismos argumentos acusa la parte final del numeral 14 ibídem. En particular, reitera que el Congreso no otorgó facultades extraordinarias al Presidente para crear nuevas funciones en cabeza de las corporaciones autónomas regionales, como realizar estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para declarar, reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, o las áreas de reserva forestal de carácter nacional. A juicio del demandante, dichas funciones deben estar en cabeza del Ministerio de Ambiente o de la Unidad de Parques Nacionales.

### 1.3 INTERVENCIONES

### 1.3.1 Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Solicita que las disposiciones demandadas sean declaradas exequibles, por las siguientes razones:

1.3.1.1 Afirma que en la sentencia C-462 de 2008, la Corte Constitucional aseguró que la competencia de inspección y vigilancia de las corporaciones autónomas regionales no pugna con su autonomía, ya que dicha facultad “(...) ha sido directamente asignada por la Constitución a la administración central en su artículo 80 cuando establece que el Estado ‘deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados’.” Agrega que por ello, en dicho fallo, la Corte concluyó que las facultades de inspección y vigilancia son connaturales a la función directiva que de suyo posee el Ministerio de Ambiente.

Alega que estas consideraciones son aplicables al presente caso, al punto que considera que existe cosa juzgada material en la materia. En su criterio, “[e]l precedente es exacto: se trata de la regla jurídica que atribuye al Ministerio encargado de la protección del medio ambiente, la inspección y vigilancia de las Corporaciones Autónomas Regionales.” Agrega que “[d]ado que la estructura jurídica que organiza el sistema de protección del medio ambiente no ha sufrido modificaciones considerables -ni en el texto constitucional ni en la regulación legal- no existe razón alguna para que la Corte Constitucional modifique su posición respecto de los alcances de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales en función de la competencia de inspección y vigilancia del Ministerio.”

1.3.1.2 De otro lado, manifiesta que el artículo 12 de la ley 1444 dispone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuará con las funciones que habían sido asignadas al Ministerio de Ambiente por las leyes 99 y 388. Aduce que el artículo 36 de la ley 99 establece que es función de dicho ministerio: “[a]probar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que lo modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia”. Señala que la primera parte del artículo fue declarado inexecutable, mientras la segunda parte -la referida a las funciones de inspección y vigilancia- continúa vigente. En consecuencia, indica que no es cierto que el Presidente haya excedido las facultades que le otorgó la ley 1444, pues las funciones de inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales ya habían sido asignadas al Ministerio de Ambiente por

la ley 99.

1.3.1.3 También expresa que el cargo formulado contra el numeral 14 es improcedente, puesto que la función a la que hace referencia dicha disposición ya había sido asignada a las corporaciones autónomas regionales por el artículo 31-16 de la ley 99. Agrega que “(...) pese a que la ley 99 no lo hubiera dicho de manera expresa -con palabras concretas-, es claro que la competencia de administrar las reservas forestales debe tener implícita la competencia para realizar estudios técnicos, ambientales y económicos destinados a dicha administración y que, por tanto, la mención de dichas funciones por parte del Decreto 3570 de 2011, no implica asignación de una nueva competencia.” En otras palabras, afirma que “[n]o se trata pues de una nueva competencia, sino de la misma previamente entregada, desdoblada en tres de sus aspectos necesarios, obvios y connaturales.”

### 1.3.2 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Solicita a la Corte que se inhiba de conocer de la demanda o, en su defecto, que declare exequibles las disposiciones acusadas, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

1.3.2.1 Alega que el cargo formulado contra el numeral 10 por violación de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales carece de fundamento, ya que el Ministerio de Ambiente, como director y coordinador del Sistema Nacional Ambiental, tiene “control sobre los asuntos ambientales”. En su criterio, “[e]l principio de autonomía no se opone a la existencia de un control jerárquico que garantice la unidad de la política ambiental del estado, por lo cual el superior es responsable de la supervisión y verificación de las actividades realizadas dentro de un proceso de concertación estatal.” También afirma que según la jurisprudencia constitucional, las corporaciones autónomas regionales “(...) no son entidades con autonomía absoluta, de tal que con la norma demandada permite la intervención discrecional del Ministerio, en el ejercicio legítimo de su potestad precedida de un propósito y finalidad razonables.”

1.3.2.2 Agrega que tampoco es cierto que el numeral 14 cree nuevas funciones en cabeza de las corporaciones, “(...) pues en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 ya tenía bajo su competencia la administración de las reservas forestales, así que no se le está adicionando competencia diferente.” También niega que el decreto acusado imponga una nueva carga

económica a las corporaciones autónomas regionales para la realización de estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos.

1.3.2.3 Sostiene que el numeral 10 no excede las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 1444, toda vez que éstas cobijan la reasignación de funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y entre éstos y otros organismos del Estado. Afirma que el Ministerio de Ambiente “(...) es una entidad de la administración pública nacional y las CAR son organismos del estado, de tal forma, que en ningún momento se utilizó el decreto para asignar competencias a entidades y organismos diferentes a los de la administración pública nacional ni a entes que no fueran organismos del Estado”.

### 1.3.3 Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

Defiende la constitucionalidad de los preceptos demandados, con fundamento en las siguientes razones:

1.3.3.1 Explica que en este caso es materialmente aplicable la ratio decidendi de la sentencia C-462 de 2008, en la que -asegura- la Corte Constitucional admitió que el Ministerio de Ambiente puede realizar inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales. Afirma que esto se explica en que el Ministerio tiene a su cargo los lineamientos generales de la política ambiental, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados, lo cual apareja las funciones de control y vigilancia de los organismos que tienen a su cargo la ejecución local de la política, como las corporaciones autónomas regionales.

1.3.3.2 De otro lado, expresa que el literal d) del artículo 18 de la ley 1444 otorgó facultades extraordinarias al Presidente para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional, categoría a la que pertenecen las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con el artículo 39 de la ley 489. En su sentir, esta última disposición prevé que la administración pública no está integrada solamente por la Rama Ejecutiva, “(...) 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 a las Corporaciones Autónomas

Regionales y de Desarrollo Sostenible” (negrilla original).

1.3.3.3 Finalmente, sobre el cargo de exceso de las facultades extraordinarias otorgadas y su falta de precisión, alega que la Corte “(...) ha entendido que el criterio de precisión no implica que el Congreso deba regular íntegramente la materia, o que de forma taxativa o meticulosa establezca cuál es el contenido de los decretos que podrá dictar el Presidente en uso de las facultades, pues un entendimiento de tal naturaleza eliminaría cualquier efecto útil a la concesión de facultades extraordinarias”. Agrega que el concepto de precisión “(...) se refiere a la claridad en cuanto a la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud de dicha ley [ley de facultades extraordinarias]”.

Solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas; sus argumentos se resumen a continuación:

1.3.4.1 Señala que el numeral 10 no vulnera la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, ya que “(...) no busca configurar una estructura jerárquica restringiendo la autonomía consagrada a las autoridades ambientales regionales, sino dar cumplimiento a las funciones asignadas al Ministerio por el artículo 2 de la Ley 99 de 1993”, el cual lo designa ente rector de la gestión ambiental y, por tanto, le asigna la función de coordinación del sector. Agrega que la función de coordinación implica la vigilancia del cumplimiento de las políticas y normas nacionales por parte de todos los entes nacionales, regionales, departamentales y municipales. Finalmente, sostiene que la jurisprudencia constitucional ha precisado que “(...) la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no es absoluta y que su ejercicio depende directamente de la rama ejecutiva del poder público, del Estado central”.

1.3.4.2 Indica que los grados de autonomía y descentralización tienen un alto amplio margen de determinación por el legislador, y asegura que el nivel de intervención “(...) es directamente proporcional al nivel de interés comprometido, es decir, mayor si es nacional, menor si es regional o local”. En concordancia, explica que la autonomía de las corporaciones autónomas regionales está limitada por la voluntad del legislador, la incidencia nacional de los asuntos ambientales, la existencia de un sistema unificado de gestión y la naturaleza de sus competencias para la protección del ambiente. Por ello, aduce que es constitucional que el Ministerio ejerza control sobre ellas, “(...) pues el tema ecológico es de resorte de la

autoridad nacional”. Finalmente, aclara que la autonomía de estas corporaciones se refiere es a su funcionamiento interno.

1.3.4.3 Por último, manifiesta que los preceptos demandados no desconocen el artículo 150-10 superior, pues no crean nuevas funciones en cabeza de las corporaciones autónomas regionales, sino que constituyen simplemente “(...) aspectos ya desarrollados y contemplados dentro de los mecanismos de coordinación y articulación entre entidades que cumplen labores dentro de un sistema, en este caso, constituido por la Ley 99 de 1993”. De forma subsidiaria, alega que aún si se tratase de nuevas funciones, su creación se ajusta a la Carta, ya que “(...) es factible establecer una ‘relación de causalidad directa e inescindible, derivada del ámbito omnicomprendido de la función reconocida al legislador extraordinario”, en los términos de la sentencia C-462 de 2008.

### 1.3.5 Ministerio de Minas y Energía

Defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en los siguientes términos:

1.3.5.1 En relación con el cargo de violación de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, recuerda que Colombia es un estado unitario con descentralización, lo que significa -en su criterio- que las decisiones administrativas de efecto nacional -como las de materia ambiental- son de resorte de las autoridades nacionales, independientemente de que para su adopción regional intervengan las autoridades descentralizadas. A continuación, asevera que las disposiciones demandadas no vulneran la autonomía de las corporaciones autónomas regionales “(...) porque el principio de autonomía no se opone a la existencia de un control jerárquico que garantice la unidad de la política ambiental del Estado”. Además, en su sentir, la articulación de la política ambiental es una exigencia del estado unitario, y tal articulación es una función del Ministerio de Ambiente como coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

De otro lado, sostiene que las corporaciones autónomas regionales son entidades descentralizadas por servicios, lo que en su concepto significa que su gestión “está sujeta a la coordinación de la autoridad central” y que las corporaciones son solamente “organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo cual implica que las competencias que ejercen emanan del Estado central”.

1.3.5.2 Sobre el cargo por exceder las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, reitera que las corporaciones autónomas regionales “(...) son organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo cual implica que las competencias que ejercen emanan del Estado central y su autonomía no es absoluta, también se reitera que la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, es de forma discrecional y selectiva, tal como lo dispone la norma”, razones por las cuales asegura que el cargo es infundado.

1.3.5.3 Finalmente, respecto del numeral 14, expresa que no representa una nueva función para las corporaciones autónomas regionales, puesto que en la ley 99 ya estaba prevista dicha función.

### 1.3.6 Universidad Javeriana

1.3.6.1 La profesora Vanessa Suelto Cock, Directora del Centro de Estudios en Derecho Constitucional, solicita declarar inexecutable el numeral 10 acusado por desconocer la autonomía que la Constitución reconoce a las corporaciones autónomas regionales. Explica que de conformidad con el artículo 150-7 superior, estas corporaciones cuentan con independencia financiera, patrimonial y administrativa, especialmente frente al Ministerio de Ambiente. Indica que por esta razón, en sentencias como la C-894 de 2003 y C-554 de 2007, la Corte Constitucional ha declarado inexecutables preceptos que definen dicho ministerio como superior jerárquico de las corporaciones. Por lo anterior, afirma que “(...) resulta cuestionable desde la vista constitucional que el Ejecutivo pretenda (...) que el Ministerio pueda practicar investigaciones sobre las CAR, con el propósito de obtener, confirmar y analizar información sobre su situación jurídica contable, económica y administrativa (inspección); y pueda fiscalizar si sus actuaciones se ajustan a la ley (vigilancia)”. Además, manifiesta que “(...) no sólo ya existen instituciones que desde diversas ópticas contribuyen a tal labor (V.g.r. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), sino que la asignación de funciones al Ministerio supone una contravención de los mandatos constitucionales”.

1.3.6.2 También sostiene que el numeral 10 vulnera el artículo 150-10 superior, pues la ley 1444 -en su sentir- “(...) en manera alguna avaló la creación de funciones, como la consignada en el numeral 10° demandado”. Agrega que “(...) hasta la expedición del decreto

3570 de 2011, la función de inspeccionar y vigilar a las Corporaciones Autónomas Regionales no se encontraba dentro de las atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, en los términos del artículo 5° de la ley 99 de 1993.”

1.3.6.3 De otro lado, señala que el numeral 14 demandado también es inconstitucional, puesto que “(...) la ley 1444 de 2011 no contempló autorización alguna para que el Ejecutivo atribuyera funciones a las Corporaciones Autónomas Regionales”.

### 1.3.7 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Se opone a las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

1.3.7.1 Afirma que la función de inspección y vigilancia de las corporaciones autónomas regionales ya había sido asignada al Ministerio por el artículo 5 de la ley 99, el cual dispone: “Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia” (subraya original). Explica que el aparte subrayado fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-462 de 2008.

1.3.7.2 Indica que el numeral 10 no vulnera la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, toda vez que (i) el Ministerio de Ambiente, “(...) como director y coordinador de Sistema Nacional Ambiental -SINA, tiene control sobre los asuntos ambientales”; (ii) “(...) el principio de autonomía no se opone a la existencia de un control jerárquico que garantice la unidad de la política ambiental del estado”; y (iii) la autonomía no implica soberanía y debe ceder ante intereses nacionales de mayor monta, como la protección del ambiente.

1.3.7.3 Respecto del numeral 14 censurado, asevera que tampoco lesiona la autonomía de las corporaciones porque éstas “(...) en el artículo 31 de la Ley 99 ya tenía[n] bajo su competencia la administración de las reservas forestales”. Adicionalmente, aduce que la función de realizar estudios técnicos y socioeconómicos para los fines previstos en el numeral 14, estaba en cabeza del Ministerio y el decreto censurado simplemente trasladó la función al amparo de la ley 1444, la cual entregó facultades extraordinarias para reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos de la Administración.

### 1.3.8 Federación Colombiana de Municipios

Solicita declarar inexecutable los preceptos demandados con apoyo en los siguientes argumentos:

1.3.8.1 Para comenzar, asevera que el decreto acusado es amigo de la autoridad y está amenazado por los demonios de la autocracia.

1.3.8.2 Luego afirma:

“El hecho de que la ley se limite a atribuir a un ministerio la inspección y vigilancia sobre un órgano constitucionalmente autónomo, sin avanzar ni un ápice acerca del contenido de esa atribución ni mucho menos en los desarrollos concretos, es una invitación para que en la práctica tal potestad reduzca a los viejos lazos de adscripción y vinculación que son propios del derecho administrativo clásico, manifestaciones del control de tutela que en mala hora los estudiosos franceses idearon para atar bajo el yugo del poder central a los entes que se crearon con una falsa aureola de autonomía.

(...)

En otras palabras, la Federación no considera que la atribución sea per se inconstitucional, pero opina que el modo como se ha establecido en la norma acusada sí lo es en tanto y cuanto la ley misma no se ocupó de indicar en qué casos procede inspección y vigilancia, de qué manera debe ejercerse, cuáles medidas pueden dictarse respecto de cuáles situaciones, hasta qué punto puede el Ministerio llegar a incidir en la gestión de las corporaciones, de qué manera el control ha de limitarse a lo estrictamente ambiental dejando a salvo lo puramente administrativo y presupuestal de la entidad.”

1.3.8.3 Finalmente, explica que comparte la argumentación del demandante en el sentido de que la ley 1444 no otorgó facultades al Presidente para crear nuevas funciones, como las contenidas en los numerales demandados.

1.3.9 Intervenciones extemporáneas

La Universidad del Sinú sostiene que los apartes demandados no desconocen la Constitución, “(...) como quiera que el artículo 38 [de la ley 489] establece la conformación de la estructura estatal, y las CARS hacen parte de esa estructura estatal como entidades especializadas por servicios, a lo que se refiere el Decreto Ley 3570 es al control de tutela

que se ejerce sobre las entidades con autonomía administrativa y financiera, además de ello lo dispuesto en el artículo 80 de la carta política le confiere esa vigilancia al presidente de la república, por ello creemos en la constitucionalidad del decreto ley en mención”.

#### 1.4 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia que decida la demanda contra el artículo 18 de la ley 1444, radicada bajo la referencia D-8629, si en ella la Corte declara inexecutable dicha disposición; o, en su defecto, declarar executable las expresiones demandadas en esta oportunidad. Sus argumentos se resumen a continuación:

1.4.1 Asegura que respecto de numeral 10, ha operado el fenómeno de cosa juzgada material, ya que en la sentencia C-468 de 2008, la Corte Constitucional sostuvo que no se opone a la Carta la facultad del Ministerio de Ambiente de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales. Agrega que dicho fallo además pone en evidencia que tal función no es nueva, sino que ya había sido prevista por la ley 99, de modo que la afirmación del demandante en este sentido carece de sustento.

1.4.2 De otro lado, afirma que el numeral 14 no desconoce la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, toda vez que, tal como señala el artículo 30 de la ley 99, dichas entidades deben desarrollar su objeto “(...) conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”.

## 2 CONSIDERACIONES

### 2.1 COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de la referencia, pues las disposiciones acusadas hacen parte de un decreto ley dictado por el Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias.

2.2.1 El demandante considera que los apartes acusados de los numerales 10 y 14 del artículo 2 del decreto ley 3570 de 2011, vulneran los numerales 7 y 10 del artículo 150 superior, por las siguientes razones:

En primer lugar, alega que el numeral 10, en tanto otorga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales, desconoce la autonomía que la Carta, especialmente el artículo 150-7, reconoce a dichos entes. Específicamente, asevera que la concesión de tal función coloca al Ministerio en posición de superioridad jerárquica respecto de las corporaciones, lo que se opone a su régimen de autonomía.

En segundo lugar, sostiene que el Presidente, al expedir las expresiones demandadas, excedió las facultades legislativas extraordinarias que le concedió el Congreso por medio de la ley 1444, ya que, en su criterio: (i) los artículos 11 a 15 de la ley 1444 disponen que en relación con el Ministerio de Ambiente, las facultades extraordinarias solamente se otorgaban para escindir sus funciones debido a la creación del Ministerio de Vivienda, finalidad dentro de la que no encuadra la asignación al Ministerio de Ambiente de la función de ejercer vigilancia y control sobre las corporaciones autónomas regionales o la entrega a estas últimas de la función de llevar a cabo estudios técnicos, sociales y ambientales para la delimitación de parques naturales nacionales, áreas de reserva forestal nacionales y distritos nacionales de manejo integrado; y (ii) el artículo 18 de la ley 1444 solamente autoriza la reasignación de competencias y funciones entre entidades de la administración pública nacional, es decir, la redistribución de competencias y funciones ya existentes, facultad que no comprende la creación de nuevas funciones en cabeza de las corporaciones autónomas regionales, como las previstas en el aparte acusado del numeral 14.

2.2.2 La profesora Vanessa Suelit Cock de la Universidad Javeriana y la Federación Colombiana de Municipios apoyan la solicitud de inexecutable de los numerales 10 y 14 (parciales) del artículo 2 del decreto ley 3570 de 2011, por las siguientes razones: La primera (i) considera que el numeral 10 efectivamente desconoce la autonomía que la Constitución reconoce a las corporaciones autónomas regionales. En su sentir, el artículo 150-7 superior se opone a que el Ministerio de Ambiente "(...) pueda practicar investigaciones sobre las CAR, con el propósito de obtener, confirmar y analizar información sobre su situación jurídica contable, económica y administrativa (inspección); y pueda fiscalizar si sus actuaciones se ajustan a la ley (vigilancia)"; y (ii) estima que la ley 1444 no otorgó facultades al Presidente para establecer o redistribuir las funciones previstas en los apartes acusados.

Por su parte, la Federación (i) argumenta que el decreto demandado parcialmente es de

marcado corte centralista; (ii) censura que no haya especificado “(...) en qué casos procede inspección y vigilancia, de qué manera debe ejercerse, cuáles medidas pueden dictarse respecto de cuáles situaciones, hasta qué punto puede el Ministerio llegar a incidir en la gestión de las corporaciones, de qué manera el control ha de limitarse a lo estrictamente ambiental dejando a salvo lo puramente administrativo y presupuestal de la entidad”; (iii) y apoya el argumento de que la ley 1444 no otorgó facultades al Presidente para crear nuevas funciones, como las contenidas en los numerales demandados.

2.2.3 La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, y Ambiente y Desarrollo Sostenible, el DAFP y el DNP se oponen a las pretensiones de la demanda, puesto que estiman lo siguiente:

En relación con el cargo por violación de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, afirman que (i) las facultades de inspección y vigilancia en materia ambiental son implícitamente asignadas por el artículo 80 de la Constitución a la administración central, en tanto establece que corresponde al Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; (ii) existe cosa juzgada material en este caso, pues en la sentencia C-462 de 2008, la Corte Constitucional declaró ajustada a la Carta la facultad del Ministerio de Ambiente de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales, ratio decidendi que sigue siendo válida, ya que no ha variado el parámetro de control constitucional; (iii) el Ministerio de Ambiente, como director y coordinador del SINA, debe contar con mecanismos de control que garanticen la unidad de la política ambiental, sin que ello signifique que se halle en superioridad jerárquica frente a las corporaciones; en sentir de los intervinientes, tal control es una exigencia del Estado unitario; (iv) la autonomía de las corporaciones autónomas regionales no es absoluta, pues está sujeta a configuración legal y, en todo caso, debe ceder ante limitaciones razonables, como la prevista en el numeral 10 censurado, en búsqueda de la protección de un interés de alcance nacional como el ambiente sano. En este orden, aseveran que la autonomía de las corporaciones se reduce a materias financieras y administrativas; (v) las corporaciones autónomas regionales son entes descentralizados por servicios del orden nacional, lo que significa que sus funciones emanan del poder central y, por tal motivo, su gestión debe sujetarse a las políticas nacionales en materia ambiental.

Respecto al cargo por exceso de las facultades extraordinarias, aseveran que (i) la facultad

de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales ya había sido otorgada al Ministerio de Ambiente por el artículo 36 de la ley 99; (ii) la función de las corporaciones de realizar los estudios técnicos, sociales y ambientales necesarios para la delimitación de las reservas forestales nacionales emana directamente del artículo 31-16 de la ley 99 en tanto encarga a las corporaciones la administración de dichas áreas; (iii) aún si las anteriores fueran nuevas funciones, su creación no desconoce el artículo 150-10 superior, puesto que guardan una relación de causalidad directa con la finalidad para la que se otorgaron las facultades; (iv) la ley 1444 concedió facultades extraordinarias al Presidente para la reasignación de competencias y funciones orgánicas entre entidades y organismos de la administración pública nacional y otros organismos del Estado, categorías a las que pertenecen tanto el Ministerio de Ambiente como las corporaciones autónomas regionales. En particular, el DAFP asegura que el artículo 39 de la ley 489 prevé que la administración pública no está integrada solamente por la Rama Ejecutiva, sino que de ella hacen parte todos los demás organismos 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, concepto que incluye a las corporaciones autónomas regionales.

2.2.4 Finalmente, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar exequibles los apartes demandados, puesto que considera que (i) respecto del numeral 10, existe cosa juzgada material, ya que en la sentencia C-468 de 2008, la Corte Constitucional sostuvo que no se opone a la Carta la facultad del Ministerio de Ambiente de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales; (ii) dicho precepto además no excede las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, ya que la función otorgada allí ya existía en la ley 99, como lo pone en evidencia la sentencia C-468 de 2008; y (iii) el numeral 14 no se opone a la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, pues dicha autonomía debe ejercerse "(...) conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente".

2.2.5 En este orden de ideas, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿la asignación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la función de inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales vulnera el artículo 150-7 superior? y (ii) el Presidente de la República, al expedir las disposiciones acusadas, ¿excedió las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso mediante la ley 1444 y, de esta forma, desconoció el artículo 150-10 de la Carta?

Para resolver el primer problema jurídico, la Sala debe determinar: (a) si existe cosa juzgada material en el presente caso, teniendo en cuenta que en la sentencia C-468 de 2008, la Corte se ocupó de una función similar asignada al Ministerio de Ambiente por la ley 99; (b) cuál es la naturaleza constitucional y el contenido de la autonomía que la Carta reconoce a las corporaciones autónomas regionales; y (c) en qué consisten las facultades de inspección y vigilancia.

Para resolver el segundo problema jurídico, la Sala abordará los criterios que esta Corporación ha empleado para determinar cuándo el Presidente excede las facultades que le otorga el Congreso para actuar como legislador extraordinario.

## 2.3 EXAMEN DEL CARGO CONTRA EL NUMERAL 10 (PARCIAL) DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEY 3570 DE 2011 POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

### 2.3.1 La cosa juzgada constitucional

Como dispone el artículo 243 de la Constitución, en concordancia con los artículos 46 y 48 de la ley 270 de 1996 y el artículo 22 del decreto 2067 de 1991, el efecto de cosa juzgada también se predica de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta. En el contexto del control constitucional de las disposiciones de rango legal, la cosa juzgada propende por la seguridad jurídica y el respeto de la confianza legítima, en la medida en que evita que se reabra el juicio de constitucionalidad de una norma ya examinada y que un contenido normativo declarado inexecutable sea reintroducido en el ordenamiento jurídico. Además, contribuye a racionalizar las decisiones de la Corporación, puesto que exige que sus decisiones sean consistentes y hagan explícita la ratio decidendi, así como su fundamento constitucional.<sup>2</sup>

2.3.1.2 La existencia de cosa juzgada es fácil de identificar cuando un ciudadano, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda una disposición que en una providencia previa fue declarada inexecutable. En esta hipótesis la disposición contraria a la Carta desaparece del ordenamiento jurídico y, en el futuro, si se presentan demandas contra ella, no existe objeto sobre el cual pronunciarse.

2.3.1.3 La situación es más compleja cuando en un pronunciamiento previo, la Corte declaró

exequible la misma disposición acusada. En estos casos, para que pueda hablarse de la existencia de cosa juzgada en estricto sentido, es preciso que la nueva controversia verse (i) sobre el mismo contenido normativo del mismo precepto examinado y (ii) sobre cargos idénticos a los analizados en ocasión anterior.<sup>3</sup> La identidad de cargos implica un examen tanto de los contenidos normativos constitucionales frente a los cuales se llevó a cabo la confrontación, como de la argumentación empleada por el demandante para fundamentar la presunta vulneración de la Carta; mientras la identidad de contenidos normativos acusados demanda revisar el contexto en el que se aplica la disposición desde el punto de vista de la doctrina de la Constitución viviente.

2.3.1.4 Existen eventos en los que en apariencia una controversia constitucional es similar a otra ya analizada por la Corte, pero que examinada más a fondo, contiene diferencias desde alguna o las dos perspectivas anteriores que hacen imposible hablar de la presencia de cosa juzgada constitucional en sentido estricto. Ejemplo de esos casos son los que la Corte ha clasificado bajo doctrinas como la de la cosa juzgada relativa, la cosa juzgada aparente y la cosa juzgada material, entre otras.

Según la jurisprudencia constitucional, la cosa juzgada relativa se presenta cuando una declaración de exequibilidad se circunscribe exclusivamente a los cargos analizados en la respectiva sentencia, razón por la cual en el futuro pueden analizarse nuevas demandas por cargos distintos contra la misma disposición.<sup>4</sup> No siempre esta limitación se hace explícita en la parte resolutive del fallo, como ocurre en el caso de la cosa juzgada relativa explícita. Puede ocurrir que por errores de técnica, la Corte no límite el alcance de su declaración de manera expresa, pero tal restricción se desprenda de la *ratio decidendi* de la respectiva providencia. Esta hipótesis ha sido categorizada por la Corte bajo el nombre de la cosa juzgada relativa implícita.<sup>5</sup>

Los casos en los que se ha empleado el concepto de cosa juzgada aparente son aquellos en los que, pese a que la Corte ha declarado exequible sin condicionamiento una disposición en una sentencia previa, en realidad en ese fallo no se examinó la constitucionalidad de un contenido normativo nuevamente demandado, de modo que la Corte puede volver a ocuparse de la constitucionalidad del precepto, en particular, del contenido normativo que en la nueva demanda se censura.<sup>6</sup> No abocar conocimiento, como se indicó en la sentencia C-397 de 1995, "(...) implicaría simplemente tener por fallado lo que en realidad no se falló,

implicaría desconocimiento de la verdad procesal, voluntaria renuncia de la Corte a su deber de velar por la prevalencia del derecho sustancial sobre aspectos puramente formales (artículo 228 C.P.), y, por contera, inexplicable elusión de la responsabilidad primordial que le ha sido confiada por el Constituyente (artículo 241 C.P.)”7.

La llamada cosa juzgada material, de acuerdo con jurisprudencia reciente de esta Corporación, se presenta en dos hipótesis: (i) cuando un contenido normativo declarado inexecutable es reproducido por una nueva disposición legal que es acusada en otra demanda; en estos casos, la Corte debe nuevamente declarar inexecutable el contenido normativo, no por existencia en estricto sentido de cosa juzgada -pues se trata de cuerpos legales diferentes- sino por violación de la prohibición del artículo 243 superior; y (ii) cuando un contenido normativo declarado executable por la Corte y reproducido en una nueva disposición, es demandado por las mismas razones que dieron lugar al pronunciamiento anterior; en estos casos, si bien no existe cosa juzgada porque los contenidos normativos hacen parte de preceptos diferentes, la Corporación debe seguir el precedente fijado en el fallo primigenio, salvo que existan razones poderosas para apartarse, en los términos de la jurisprudencia constitucional.<sup>8</sup>

Por último, existen casos en los que aunque la Corte se enfrenta a demandas contra una disposición examinada previamente frente a cargos idénticos, tanto desde el punto de vista del concepto de violación como de los contenidos constitucionales considerados vulnerados, ha concluido que no existe cosa juzgada en estricto sentido, toda vez que un cambio en el contexto de aplicación de la disposición impide hablar de identidad de contenidos normativos.<sup>9</sup>

2.3.1.5 En resumen, cuando la Corte se enfrenta a una demanda contra una norma declarada executable en oportunidad previa, solamente podrá declarar la existencia de cosa juzgada constitucional cuando exista (i) identidad de contenido normativo y de disposición acusada, lo que exige un análisis del contexto de aplicación de la norma, e (ii) identidad de cargos tanto desde el punto de vista de la norma constitucional que se considera desconocida, como del hilo argumentativo del concepto de violación.

2.3.2 En la sentencia C-462 de 2008 se declaró executable un contenido normativo idéntico al del aparte acusado del numeral 10, pero que hace parte de una disposición diferente

2.3.2.1 En la sentencia C-462 de 200810, la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 16 y 36 del artículo 5º de la ley 99 de 1993. Para examinar si el precedente sentado en dicha providencia es aplicable al presente caso, interesa a la Sala en particular los cargos que se formularon contra el numeral 36, cuyo texto es similar al que ahora es censurado:

“ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

36) Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia” (negrilla fuera del texto).

En esa oportunidad, el demandante alegaba que dicho numeral desconoce el artículo 150-7 de la Carta, ya que “(...) en la medida en que el Ministerio no tiene potestad de control sobre las CAR, tampoco tiene la potestad de aprobar los estatutos de estos entes, ni las reformas que los modifiquen o adicionen. Advierte que uno de los rasgos de la autonomía de las CAR consiste en darse sus propios estatutos, por lo que no concuerda con dicha condición el que el Ministerio de Medio Ambiente deba aprobar los estatutos.”

2.3.2.2 Pese a que el demandante no formuló una acusación concreta contra la función del Ministerio de Ambiente de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales, la Corporación sí se ocupó de este contenido normativo y lo declaró exequible, por las siguientes razones:

La Sala explicó que la facultad del Ministerio de ejercer inspección y vigilancia sobre las corporaciones “(...) ha sido directamente asignada por la Constitución a la administración central en su artículo 80 cuando establece que el Estado ‘deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.’”

Agregó que la suprema dirección de la política ambiental a cargo de “(...) las autoridades administrativas del orden nacional apareja las funciones de control y vigilancia de los organismos que tienen a su cargo la ejecución local de dicha política”.

Indicó que la autonomía de las corporaciones autónomas regionales no es absoluta, pues “(...) consiste en el ejercicio más o menos independiente de las funciones asignadas, pero sometido a las directivas generales fijadas por la autoridad central”, en este caso, el Ministerio de Ambiente. En concordancia, aseveró que “[n]o estaría jurídicamente justificado que la administración central en un estado unitario ostentara la facultad de definir la política ambiental pero estuviera desposeída de la potestad de vigilar el cumplimiento de dicha política. La facultad de inspección y vigilancia es, entonces, connatural a la función directiva que de suyo posee el Ministerio.”

Precisó que “(...) las funciones que ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de las competencias asignadas a las autoridades administrativas del Estado y en tanto están encaminadas a la realización de fines constitucionales que involucran el destino de la nación, se encuentran bajo la supervisión de la administración central del Estado. Esta supervisión, que se traduce en las competencias de inspección y vigilancia, es la herramienta de control que hace posible la unidad de la política ambiental.”

Afirmó que en tanto la Constitución no delimita el alcance del principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales, el legislador goza de libertad de configuración en la materia, libertad que “(...) le permite establecer (...) que las Corporaciones Autónomas Regionales estarán sometidas al control y vigilancia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”

Por último, aseveró que tal libertad de configuración, sumada al hecho de que en materia ambiental impera el principio de unidad de gestión, lleva a concluir “(...) que mientras el legislador no disponga una intervención de la autoridad central que verdaderamente impida que estas Corporaciones ejerzan sus competencias, como ocurrió en el caso de la aprobación de los estatutos, dicho control se encuentra plenamente justificado”.

Con fundamento en estas consideraciones, se resolvió lo siguiente:

“SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y”, contenida en el numeral 36 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993. La expresión “ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia”, contenida en la misma norma, se declara EXEQUIBLE por las razones expuestas en esta providencia.”

“Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

(...)

10. Ejercer la inspección y vigilancia de las Corporaciones Autónomas Regionales, (...)”

Aunque existe una pequeña variación en la redacción, se trata del mismo contenido normativo, este es, la asignación al Ministerio de Ambiente de la función de ejercer vigilancia y control sobre las corporaciones autónomas regionales. En ninguno de los dos casos se precisa un ámbito temático específico de aplicación, ni otra restricción que se oponga a la afirmación de que se trata de la misma función.

2.3.2.4 No obstante, como dichos contenidos se hallan en disposiciones de orden legal diferentes, la Sala no puede hablar en estricto sentido de la existencia de cosa juzgada constitucional, lo que no obsta para que examine si la ratio decidendi de la sentencia C-462 de 2008 debe aplicarse en el presente caso en virtud de la obligatoriedad del precedente constitucional y de los principios de igualdad y seguridad jurídica, entre otros.<sup>11</sup>

2.3.3 No existen razones que justifiquen apartarse del precedente sentado en la sentencia C-462 de 2008

2.3.3.1 Como ha indicado la jurisprudencia constitucional, nada obsta para que un contenido normativo declarado exequible sea reproducido por el legislador<sup>12</sup>. Sin embargo, cuando el precepto nuevo que contiene dicho contenido normativo es demandado nuevamente con base en los mismos cargos, la Corte debe examinar si la ratio decidendi que fundamentó el fallo de constitucionalidad previo es aplicable para resolver la nueva demanda o, por el contrario, la norma adquirió un alcance o unos efectos distintos, o existen otras razones poderosas de orden constitucional para apartarse del precedente y emitir un pronunciamiento de fondo en sentido diferente.

Para determinar si un contenido normativo ha adquirido alcance o efectos distintos con el paso del tiempo, la Corte ha empleado, entre otros, los siguientes criterios:

En primer lugar, la Corte ha acudido al examen del referente constitucional en el que el

contenido normativo se justifica y al amparo del cual se examina su constitucionalidad<sup>13</sup>; así, un cambio de los preceptos constitucionales a la luz de los cuales se examina la constitucionalidad de una norma puede justificar un nuevo pronunciamiento de fondo.

En segundo lugar, es necesario analizar el contexto normativo en el que se aplica la norma, es decir, la legislación y otras disposiciones conexas o que le sirven de marco hermenéutico<sup>14</sup>. Así, un cambio en el contexto legal (por ejemplo, por la expedición de un nuevo código en la materia) puede hacer necesario un cambio del precedente.

En tercer lugar, es preciso estudiar el contexto social, económico, cultural, etc. en que el contenido normativo se aplica. Una transformación del entorno puede poner en evidencia la necesidad de que el juez modifique su interpretación de los principios constitucionales "(...) para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva - aún cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental"<sup>15</sup>, al amparo de la doctrina de la constitución viviente.<sup>16</sup> Sobre esta última hipótesis, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-774 de 2001<sup>17</sup>:

"El concepto de 'Constitución viviente' puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica."

No obstante, como se indicó en la sentencia C-836 de 2001<sup>18</sup>, no basta con que el juez argumente que el contexto social, político, cultural, etc. ha cambiado; es necesario que su variación "(...) tenga injerencia sobre la manera como se había formulado inicialmente el principio jurídico que fundamentó cada aspecto de la decisión, y que el cambio en la jurisprudencia esté razonablemente justificado conforme a una ponderación de los bienes

jurídicos involucrados en el caso particular.”<sup>19</sup>

Por último, esta Corporación ha señalado que es posible apartarse del precedente cuando, a partir de un nuevo examen, se concluya que la doctrina anterior es “errónea” “(...) por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico”<sup>20</sup>. En tal hipótesis, la autoridad judicial debe cambiar el precedente para “(...) evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado”.

En estos casos, la doctrina constitucional ha dejado claro que las autoridades judiciales deben explicar de manera clara, amplia y suficiente las razones por las cuales deciden apartarse del precedente y modificar su posición, en virtud de los principios de publicidad, respeto de los actos propios y confianza legítima, entre otros<sup>21</sup>. Además, cuando la razón de su separación del precedente es el presunto error de las argumentaciones precedentes, el juez debe desvirtuar dichos argumentos y sustentar las nuevas premisas de su decisión<sup>22</sup>.

2.3.3.2 En el presente caso y conforme a las consideraciones anteriores, la Sala observa que no existen razones para apartarse del precedente sentado en la sentencia C-462 de 2008, como a continuación se analiza:

Para empezar, no se ha producido una variación del referente constitucional a la luz del cual el contenido normativo acusado fue examinado en la sentencia C-462 de 2008. Como se explicó en la consideración 2.3.2, la Corte llegó a la conclusión de que no se opone a la Carta que el Ministerio de Ambiente ejerza inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales, después de analizar los artículos 80 (deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental), 150-7 (reconoce la autonomía de las corporaciones, pero encarga al legislador regular su funcionamiento y delimitar el alcance de tal autonomía) y 189 (funciones del Presidente como jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa; en particular, se examinó el numeral 22 sobre la función del Presidente de ejercer inspección y vigilancia sobre la prestación de servicios públicos) de la Constitución. Desde 2008, dichos preceptos constitucionales no han experimentado ningún cambio.

Tampoco se ha transformado el contexto legal en el que el contenido normativo acusado debe aplicarse. En efecto, en la sentencia C-462 de 2008, la Corporación examinó e interpretó el contenido normativo en cuestión en el marco de las leyes 99 (crea el SINA y delimita las funciones de sus órganos, entre ellos, el Ministerio de Ambiente y las

corporaciones autónomas regionales) y 489 (sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en particular la Corte estudió e interpretó el precepto acusado en el marco de los mecanismos de control administrativo). Estas leyes, en su esencia, no han sufrido reformas trascendentales. De otro lado, el decreto ley 3570 de 2011 tiene por objeto redistribuir las funciones en materia de vivienda y ambiente que antes estaban concentradas en un solo ministerio, de modo que lo que hace es precisar quién, en adelante, será responsable de las competencias que antes estaban previstas en la ley 99 para el Ministerio de Ambiente; se trata de una reorganización de funciones y responsabilidades que ya habían sido previstas por la ley 99.

Por otra parte, no se ha presentado ningún cambio significativo en el entorno social, económico, cultural, político, etc. en que el contenido normativo se aplica, simplemente hubo una escisión y reorganización de algunos ministerios -ley 1444- con el fin de mejorar la capacidad reguladora del Estado en ámbitos fundamentales de la actividad económica, política y social<sup>23</sup>.

Finalmente, la Sala no estima que haya razones de orden constitucional que justifiquen variar el precedente fijado en la sentencia C-462 de 2008. La Sala concuerda y reitera la jurisprudencia constitucional en los siguientes puntos, por cuanto son producto de una interpretación razonable de varios preceptos constitucionales:

(i) Si bien es cierto el artículo 150-7 superior reconoce autonomía a las corporaciones autónomas regionales, tal autonomía no es absoluta; debe entenderse en el marco del Estado unitario previsto en el artículo 1° de la Carta y está sujeta a configuración legislativa, en tanto la propia Carta no delimita sus alcances y contenido<sup>24</sup>.

(ii) Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental<sup>25</sup>, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones<sup>26</sup> - lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo<sup>27</sup>.

(iii) La autonomía de las corporaciones autónomas regionales no tiene el mismo alcance de la autonomía que la Constitución reconoce como garantía institucional a las entidades territoriales; la autonomía de las entidades territoriales es principalmente de entidad política y su núcleo fue delimitado directamente por el Constituyente en los artículos 287, 298, 311 y 317 superiores, entre otros; por otra parte, la autonomía de las corporaciones autónomas regionales es principalmente de carácter administrativo, orgánico y financiero<sup>28</sup>, y desde el punto de vista político, solamente se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta, con sujeción a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa previstos en el artículo 63 de la ley 9929.

(iv) La prevención y control de los factores de deterioro ambiental es un compromiso y una responsabilidad de todas las autoridades del Estado y, por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales. La entidad de este interés hace indispensable el trabajo mancomunado y coordinado de todas las autoridades del Estado; esta razón llevó a la creación del SINA en 1993 y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central -el Ministerio de Ambiente- encargado de emitir regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional -con participación de otros órganos del sistema y de la comunidad, vigilar su implementación, evaluar sus resultados y generar conocimiento técnico que sirva para retroalimentar el diseño de la política<sup>30</sup>. Dentro de este diseño institucional que ha avalado la jurisprudencia constitucional y en vista de la entidad del interés en juego, se justifica que el Ministerio tenga a su disposición herramientas como la evaluación y control preventivo<sup>31</sup>, y la inspección y vigilancia de los órganos del SINA, incluidas las corporaciones autónomas regionales, con el fin de verificar la implementación de la política y evaluar sus resultados. Como a continuación se examinará, se trata de herramientas de control leve que en ningún caso autorizan al Ministerio a variar las decisiones de las corporaciones sino que sirven para establecer un diálogo con éstas y las autoridades de control.

#### 2.3.4 Razones adicionales que apoyan la exequibilidad del aparte acusado: alcance de los mecanismos de inspección y vigilancia

La Sala considera que en tanto las funciones de inspección y vigilancia no otorgan poder a quien las ejerce, para modificar las decisiones de la autoridad sujeta a dichos controles, estos

mecanismos son compatibles con el régimen de autonomía de las corporaciones autónomas regionales, de conformidad con las consideraciones anteriores. Los fundamentos de esta conclusión son analizados a continuación:

2.3.4.1 No existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho.

En ausencia de una definición legal única, resulta útil acudir al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Según este compendio, inspección significa “[a]cción y efecto de inspeccionar”; a su turno, el término inspeccionar es definido como “[e]xaminar, reconocer atentamente”. Por otra parte, el significado de vigilancia acopiado por este diccionario es: “[c]uidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno”, mientras el verbo vigilar es definido como “[v]elar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello”. Finalmente, el término control significa “[c]omprobación, inspección, fiscalización, intervención”.

Estas definiciones no ilustran con claridad las diferencias entre los términos. Por ello, para tratar de delimitarlos, también puede ser de ayuda examinar las definiciones que para materias específicas, ha adoptado el legislador. Por ejemplo, la ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, si bien es cierto no define el alcance de estas herramientas, alude a algunas de las actividades que cobijan: en su artículo 53 prevé que en virtud de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, dicha entidad debe (i) “(...) establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable”, y (ii) “(...) establecer, administrar, mantener y operar un sistema de información que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable”.

En el ámbito de la prestación de servicios de salud, el artículo 35 de la ley 1122 de 2007 define las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia

Nacional de Salud así:

“A. Inspección: La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia.

Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.

B. Vigilancia: La vigilancia, consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el desarrollo de este.

C. Control: El control consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión.”

La jurisprudencia constitucional también ha establecido algunas diferencias útiles para resolver el caso bajo estudio. Por ejemplo, en la sentencia C-782 de 200732, la Corporación explicó que “(...) la inspección y vigilancia no implica, de un lado, modificación del sujeto controlado, ya que lo que se busca es que éste se acomode a la ley”, y luego agregó: “[e]n síntesis, inspección y vigilancia no significa más que verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley”.

2.3.4.2 A partir de los anteriores criterios, es posible concluir que, en términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de

inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.

Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

2.3.4.3 Por tanto, las funciones de inspección y vigilancia, en tanto no habilitan al organismo que las ejerce para revocar decisiones del ente sujeto a control o para ordenarle adoptar correctivos, no son incompatibles con la autonomía de las corporaciones autónomas regionales; su poder de decisión se mantiene intacto y los hallazgos derivados de la inspección y vigilancia servirán para que las corporaciones voluntariamente adopten correctivos o para que los organismos de control -como la Contraloría o la Procuraduría- inicien los procesos correspondientes.

2.3.4.4 No obstante, los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deberán ser precisados por el legislador, como ha señalado esta Corporación en varias decisiones, pues se trata de una materia sujeta a reserva de ley<sup>33</sup>. Además, es necesario aclarar que tales funciones únicamente pueden ser ejercidas por el Ministerio de Ambiente respecto de las corporaciones autónomas regionales, en materias estrictamente ambientales, puesto que su justificación -como ya se explicó- se halla en la naturaleza del bien jurídico en juego -el ambiente- y en el papel del Ministerio como coordinador del SINA y la política ambiental del país.

## 2.4 EXAMEN DEL CARGO POR PRESUNTO EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR LA LEY 1444

2.4.1 El ejercicio de facultades legislativas extraordinarias por el Presidente de la República en vigencia de la Constitución de 1991

2.4.1.1 El artículo 150-10 de la Constitución permite al Congreso revestir al Presidente de la

República de facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley. Con esta figura, el constituyente buscó garantizar la regulación de asuntos técnicos complejos con un nivel mayor de conocimientos especializados -en cabeza de los cuerpos técnicos del Gobierno- y con agilidad<sup>34</sup>.

2.4.1.2 Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en la Constitución de 1886, el constituyente de 1991 estableció límites estrictos y precisos dirigidos a evitar excesos en el ejercicio de tales facultades o la suplantación total del Congreso. Estos límites hacen referencia al término de las facultades, a las materias sobre las que pueden versar, al procedimiento mediante el cual son otorgadas y a las razones por cuales pueden concederse.

El artículo 150-10 superior dispone que el Congreso puede revertir al Presidente de facultades legislativas extraordinarias solamente por un término máximo de seis meses. Durante el lapso por el que se otorgan las facultades, el Gobierno puede modificar e incluso derogar los decretos ley que dicte a su amparo.

Este precepto constitucional también indica que las facultades no se pueden conceder para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco<sup>35</sup>, decretar impuestos y, en general, para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso.<sup>36</sup>

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha explicado que las facultades que se otorgan deben ser enunciadas de manera clara y precisa, lo que no se opone a que su materia sea amplia o sea formulada mediante cláusulas generales. La precisión y la claridad, a juicio de la Corporación, hacen referencia a la delimitación de la materia de las facultades, es decir, a la fijación de criterios que permitan identificar e individualizar<sup>37</sup> el campo de acción del Presidente, para lo cual es indispensable la determinación de sus objetivos y finalidades<sup>38</sup>, y puede resultar útil el señalamiento de las disposiciones o cuerpos normativos que pueden ser objeto de reforma, adición o incluso derogación.<sup>39</sup> Por otra parte, la claridad y precisión no exigen una delimitación taxativa ni detallada de cada uno de los asuntos a regular, pero sí una relación de conexidad material y teleológica entre las facultades y los fines y objetivos definidos por el legislador.<sup>40</sup>

En materia de procedimiento, el artículo 150-10 de la Carta establece que las facultades legislativas extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, quien debe justificar su

solicitud en las causales que a continuación se analizarán. Además, la ley que concede las facultades debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara,

Por último, el mismo canon constitucional señala que el Congreso puede revestir al Presidente de facultades legislativas extraordinarias “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”. Como ya se indicó, corresponde al Gobierno justificar su solicitud en estos términos; a su turno, el Congreso es responsable de examinar y juzgar las razones expuestas por el Presidente dentro de su amplio margen de libertad de configuración.

2.4.1.3 El control constitucional de la ley que otorga las facultades y de los decretos ley que se dicten a su amparo presenta algunas diferencias:

Respecto de la ley que otorga las facultades, el control puede recaer tanto sobre su procedimiento de aprobación como sobre su contenido. Cuando la Corte aborda el procedimiento de aprobación, debe prestar especial atención a que (i) el Gobierno haya solicitado las facultades, (ii) haya justificado su solicitud en términos de necesidad o conveniencia pública, y (iii) se haya cumplido el requisito de mayoría absoluta en su aprobación.

En relación con el examen de la justificación, la Corporación ha precisado que solamente le corresponde verificar que el Gobierno haya presentado argumentos en tal sentido y que el Congreso los haya evaluado y aceptado. No es competencia de la Corte verificar si los juicios de valor realizados por el Gobierno y el Congreso son acertados, “[l]o cual no significa que no puedan existir eventos excepcionales en los que la Corte deba entrar a estudiar su contenido, vr. gr. cuando la discrecionalidad política con que cuenta el legislador para sopesar y valorar las razones del ejecutivo, se convirtiera en instrumento de arbitrariedad”<sup>41</sup>.

Cuando se examina el contenido de la ley, la Corte debe analizar con especial cuidado que no desconozca las prohibiciones de la Carta en perjuicio del principio democrático.

De otro lado, en el escenario del control de los decretos ley, uno de los principales aspectos a examinar es que el Presidente haya actuado dentro del marco de acción definido por la ley

habilitante -de ahí la importancia del requisito de precisión, lo que supone verificar, entre otros aspectos, (i) que no haya actuado por fuera que los márgenes de la ley de facultades, y (ii) que exista congruencia y relación teleológica entre el contenido del decreto y la ley habilitante<sup>42</sup>. Sobre cómo realizar este último escrutinio, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que debe acudirse a criterios restrictivos de interpretación, en atención a la naturaleza excepcional de la figura de las facultades extraordinarias<sup>43</sup>. Esto se traduce, entre otros aspectos, en que no puede asumirse la existencia de facultades implícitas, no puede acudirse a la analogía y las dudas sobre la existencia de competencia deben resolverse a favor de la reserva de ley<sup>44</sup>.

## 2.4.2 El alcance de las facultades extraordinarias otorgadas en la ley 1444

2.4.2.1 Los artículos 11 y siguientes de la ley 1444 escindieron el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Vivienda, Ciudad y Territorio. El artículo 12 señaló que el primer ministerio continuaría “(...) cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión”, y precisó que en todo caso seguiría realizando las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente en las leyes 99 y 388, en lo relativo a sus competencias.

A continuación, el artículo 18 de la ley 1444 otorgó facultades legislativas extraordinarias al Presidente para los siguientes fines:

- “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” (negrilla fuera del texto).

2.4.2.2 Sobre el alcance de las facultades legislativas extraordinarias concedidas por medio de la ley 1444, particularmente por el literal d) del artículo 18, la Corte se ocupó en la reciente sentencia C-366 de 201245. En dicho fallo, la Corporación declaró inexecutable el artículo 1 -entre otros46- del decreto ley 3565 de 2011 “por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008”47, pues a su juicio, el literal d) del artículo 18 de la ley 1444 no otorgó facultades legislativas extraordinarias al Presidente para trasladar funciones del Ministerio de Ambiente a las corporaciones autónomas regionales.

En primer lugar, en criterio de la Corporación, no existía una relación teleológica entre el traslado de funciones del Ministerio de Ambiente a las corporaciones autónomas regionales, y los fines para los cuales se otorgaron las facultades extraordinarias, los cuales fueron reorganizar las funciones del antiguo Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial después de su escisión. En otras palabras, la Sala observó que la finalidad de las facultades extraordinarias en este respecto era solamente permitir la distribución de las funciones del antiguo ministerio en los dos nuevos ministerios y otros entes del mismo sector administrativo, y no reasignarlas a instituciones que no hacen parte del sector como las corporaciones autónomas regionales.

Adicionalmente, la Sala observó que la función en cuestión es 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 ambiental nacional y de la gestión del medio ambiente, y como ente coordinador del SINA. Al respecto, la Sala expresó:

“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,<sup>48</sup> y como ente coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA)<sup>49</sup>.

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 desastres<sup>50</sup>.”

En segundo lugar, la Sala concluyó que la ley habilitante -la ley 1444- expresamente limitaba la posibilidad de trasladar funciones que hubieran sido asignadas directamente al Ministerio de Ambiente por la ley 99, como la función de “[h]acer 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”. La Sala observó que (i) el párrafo del artículo 12 de la ley 1444 expresamente limitó las facultades extraordinarias al indicar: “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 relativo a sus competencias”; y (ii) la función prevista en el artículo 1 del decreto ley 3565 de 2011 fue asignada al Ministerio de Ambiente por el artículo 5 de la ley 99. En consecuencia, concluyó que se había presentado un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Las palabras de la Sala fueron las siguientes:

“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’.”

En el marco de estas consideraciones, la Sala procede a examinar la constitucionalidad de los preceptos demandados.

#### 2.4.3 Exequibilidad del aparte acusado del numeral 10

2.4.3.2 Lo primero que observa la Sala es que la función bajo estudio ya había sido asignada al Ministerio de Ambiente por la ley 99 de 1993, y fue declarada exequible por esta Corporación en la sentencia C-462 de 2008. En efecto, su artículo 5 dispuso:

“ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

36) Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia”

2.4.3.3 Teniendo en cuenta lo señalado en la sentencia C-366 de 2012, la Sala concluye que la asignación de la función bajo estudio al Ministerio de Ambiente es un ejercicio legítimo de las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 1444, específicamente al amparo de los literales c) y d) de su artículo 18, por cuanto la función (i) ya había sido encargada al Ministerio de Ambiente por la ley 99, y (ii) se sujeta a la finalidad de las facultades: redistribuir entre los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Vivienda, Ciudad y Territorio las funciones que antes estaban en cabeza del extinto Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

2.4.4 Exequibilidad del aparte censurado del numeral 14

2.4.4.1 Contexto normativo

2.4.4.1.1 El numeral 14 del artículo 2 del decreto ley 3570 de 2011 encarga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la siguiente función:

“Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.”

A continuación, precisa que las corporaciones autónomas regionales tendrán la siguiente responsabilidad:

“Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.”

Una lectura sistemática del precepto lleva a la conclusión de que, a diferencia de lo que afirma el demandante, solamente encarga a las corporaciones autónomas regionales la realización de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos dirigidos a declarar,

reservar, alinderar, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales.

2.4.4.1.2 Esta función se inscribe en el contexto normativo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), regulado por el decreto 2372 de 2010 en concordancia con el decreto ley 2811 de 1974 -Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- y la ley 99 de 1993. Como indica el artículo 3 del decreto 2372 de 2010, el SINAP “(...) es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.”

2.4.4.1.3 Las áreas protegidas que comprende el sistema son enunciadas en el artículo 10 ibídem; entre las de naturaleza pública se mencionan:51

“a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

c) Los Parques Naturales Regionales.

d) Los Distritos de Manejo Integrado.

e) Los Distritos de Conservación de Suelos.”

En el marco de esta decisión, interesa a la Sala en particular la definición de reserva forestal. El artículo 206 del decreto ley 2811 de 1974 las define así:

“Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras – protectoras.”

Por su parte, el artículo 12 del decreto 2372 de 2010 define las reservas forestales protectoras de la siguiente forma:

“Artículo 12. LAS RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute.

Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.”

Más recientemente, el artículo 204 de la ley 1450 de 2011 dispuso lo siguiente: “Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.”<sup>52</sup>

2.4.4.1.4 El artículo 30 del decreto 2372 de 2010 prevé los criterios para la declaración de las áreas protegidas, y hace énfasis en que debe realizarse con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, que tengan en cuenta criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales. Para garantizar la idoneidad de los estudios, el artículo 39 dispone la obligatoriedad de conceptos previos favorables de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, para el caso de las áreas protegidas de carácter nacional, y de institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente, en el caso de las áreas protegidas de carácter regional.

2.4.4.1.5 Los decretos 2811 de 1974 y 3270 de 2010, y la ley 99 de 1993 determinan a quién corresponde la delimitación, reserva, declaración y administración de las áreas protegidas, dependiendo de si son de naturaleza nacional o regional.

Para resolver el problema jurídico bajo examen, interesa en particular la siguiente distribución de competencias fijada por los numerales 18 y 19 del artículo 5 de ley 99 y el artículo 11 del decreto 3270 de 2010:

Área protegida

Ministerio de Ambiente

Corporaciones autónomas regionales

Reservas forestales

Reservar, delimitar, alinderar, declarar, sustraer y administrar las reservas forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional.

Administrar las reservas forestales de escala nacional de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente.

Reservar, delimitar, alinderar, declarar, administrar, sustraer y reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales de escala regional.

#### Parques naturales

Reservar, alinderar y administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Administrar, bajo la tutela del Ministerio de Ambiente, las áreas del Sistemas de Parques Nacionales que ese ministerio les delegue.

Alinderar, reservar, delimitar, declarar, administrar y reglamentar el uso y funcionamiento, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, de los parques naturales de carácter regional.

#### Distritos de manejo integrado

Declarar, reservar, administrar, delimitar, alinderar y sustraer de los distritos de manejo integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional.

Reservar, alinderar, delimitar, declarar, administrar y reglamentar el uso y funcionamiento, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, de los distritos de manejo integrado de carácter regional.

Más recientemente, el artículo 2 decreto ley 3572 de 2011 específicamente hizo responsable a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de la función de “[a]delantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

2.4.4.1.6 En resumen, las competencias a las que hace referencia el numeral 14 acusado parcialmente se inscriben dentro del contexto normativo del SINAP, cuyo propósito es la protección de áreas de especial relevancia ecológica. Dentro del sistema se prevén distintos tipos de áreas protegidas -de carácter público y privado, como los parques naturales, las

reservas forestales y los distritos de manejo integrado. Tales áreas pueden ser de alcance nacional o regional, dependiendo del tipo de ecosistema, y la extensión y ubicación geográfica del área; en cada caso, la delimitación y declaración del área recae en distintas autoridades: por regla general, cuando se trata de áreas de alcance nacional, la competencia recae en el Ministerio de Ambiente, mientras en materia de áreas de alcance regional, las corporaciones autónomas regionales son las responsables.

La Sala estima que el aparte demandado del numeral 14 versa sobre una función que la ley 99 ya había encargado a las corporaciones autónomas regionales, razón por la cual el Gobierno no excedió las facultades que le entregó el Congreso sino que simplemente reiteró una distribución de competencias que existía de antaño. Las razones que fundamentan esta conclusión son las que siguen:

2.4.4.2.1 El artículo 30 de la ley 99 dispone que es función de las corporaciones autónomas regionales, entre otras:

“16) Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción” (negrilla fuera del texto).

2.4.4.2.2 Como bien señala el Gobierno, la función de realizar los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para declarar, reservar, alinderar, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales hace parte de la función de “administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”, que el artículo 30-16 de la ley 99 entregó a las corporaciones autónomas regionales.

Ciertamente, la función de las corporaciones autónomas regionales de administrar las áreas de reserva forestal ubicadas en su jurisdicción, supone la disposición de los recursos necesarios para su adecuada delimitación y preservación. En este orden, es natural que comprenda la realización de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que sustenten las decisiones del Ministerio de Ambiente sobre su delimitación, como suprema autoridad ambiental y coordinador del SINA.

Esta interpretación es además respaldada por una lectura teleológica del artículo 30 de la ley 99. En efecto, la razón por la cual la ley 99 encargó a las corporaciones autónomas regionales la administración de las áreas de reserva forestal ubicadas en su jurisdicción, es su conocimiento especializado y técnico de tales ámbitos geográficos; recuérdese que la jurisdicción de las corporaciones corresponde a ecosistemas que usualmente difieren de la división político-administrativa del territorio y que requieren un manejo integrado desde el punto de vista ambiental. Así, teniendo en cuenta el conocimiento especializado que las corporaciones tienen sobre las reservas forestales ubicadas en su jurisdicción y la cercanía física a ellas, es natural que el legislador les haya asignado la función de llevar a cabo los estudios referidos.

2.4.4.2.3 Ahora bien, cabe señalar que los estudios a cargo de las corporaciones autónomas regionales deben ser realizados con sujeción a los lineamientos que fije el Ministerio de Ambiente, en virtud del principio de colaboración armónica que informa las relaciones entre los distintos organismos del Estado (artículo 113 de la Constitución) y en atención al papel del Ministerio como coordinador del SINA.

2.4.4.2.4 Por estas razones, la Sala considera que el Presidente, al expedir la segunda parte del numeral 14 del artículo 2 del decreto ley 3570 de 2011, no excedió las facultades legislativas extraordinarias que le otorgó el Congreso. En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad del siguiente aparte del numeral acusado: “Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.”

### 3 DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “Ejercer la inspección y vigilancia de las Corporaciones Autónomas Regionales” del numeral 10 del artículo 2° del decreto ley 3570 de

2011, solamente frente a los cargos analizados en esta providencia.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE las expresiones “Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio” del numeral 14 del artículo 2° del decreto ley 3570 de 2011, por las razones expresadas en este fallo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESCISION DE MINISTERIOS Y MODIFICACION DE ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Asignación de competencia a las CAR constituye una función adicional no prevista en ley de facultades (Salvamento parcial de voto)

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MODIFICACION DE OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Improcedencia de la modificación de funciones asignadas (Salvamento parcial de voto)

Si bien compartimos plenamente la decisión de exequibilidad simple adoptada en relación con el numeral 10º del artículo 2º del Decreto 3570 de 2011, al igual que sus fundamentos; nos apartamos del sentido de la decisión y las consideraciones centrales del examen de constitucionalidad del numeral 14 del mismo artículo 2º del Decreto 3570 de 2011 que establece que las corporaciones autónomas regionales (CAR) tienen la facultad de adelantar estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos en materias asociadas a la administración de reservas forestales, enunciado que debió ser declarado inexecutable, pues refleja un exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente mediante la Ley 1444 de 2011, ya que la Ley habilitante se refería únicamente a la atribución y redistribución de determinadas funciones entre ministerios y no facultaba al Ejecutivo para crear una

competencia y función adicional en cabeza de las CAR

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Excepcionalidad y sujeta a estrictos límites constitucionales (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-8814

Asunto: Demanda de Inconstitucionalidad de los numerales 10º y 14 del artículo 2º del Decreto 3570 de 2011, “por el cual se modifican los objetivos y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, exponemos las razones que nos llevan a salvar parcialmente el voto en el asunto de la referencia. En esta decisión, la Corporación analizó dos contenidos normativos, correspondientes a los numerales 10º y 14 del artículo 2º del Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Compartimos plenamente la decisión de exequibilidad simple adoptada en relación con el numeral 10º, así como sus fundamentos. Pero nos apartamos del sentido de la decisión y las consideraciones centrales del examen de constitucionalidad del numeral 14, citado. A nuestro juicio, el enunciado demandado debió ser declarado inexecutable, pues refleja un exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente mediante la Ley 1444 de 2011.53

2. El numeral 14 del artículo 2º del Decreto 3570 de 201154 establece que las corporaciones autónomas regionales (CAR) tienen la facultad de adelantar estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos en materias asociadas a la administración de reservas forestales. El cargo presentado en la demanda contra ese contenido normativo, se dirigía a demostrar que el Ejecutivo excedió el alcance de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la República mediante Ley 1444 de 2011.55

3. Para resolver el cargo, la Sala Plena comenzó por referirse al alcance de la ley habilitante, como marco de actuación del Ejecutivo al proferir el Decreto 3570 de 2011.56 Resaltó

entonces los literales c) y d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011<sup>57</sup> como posibles fundamentos normativos del numeral 14, artículo 2º del Decreto 3570 de 2011<sup>58</sup> objeto del pronunciamiento de la Corte en esta oportunidad.

La Sala descartó, sin embargo, que el literal d) del artículo 18 justifique esa decisión, pues en la sentencia C-366 de 2012<sup>59</sup> la Corporación estudió el alcance de ese literal y explicó que su propósito no es el de facultar al Presidente para transferir funciones de los Ministerios a las CAR. Además, en la sentencia C-366 de 2012, la Corte aclaró que el artículo 18 limitaba las potestades del Ejecutivo para trasladar funciones asignadas al Ministerio de Ambiente por la Ley 99 de 1993. En estos apartes, la Sala Plena recordó el alcance de la decisión C-366 de 2012, al respecto:

“En primer lugar, en criterio de la Corporación, no existía una relación teleológica entre el traslado de funciones del Ministerio de Ambiente a las corporaciones autónomas regionales, y los fines para los cuales se otorgaron las facultades extraordinarias, las cuales fueron reorganizar las funciones del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial después de su escisión. En otras palabras, la Sala observó que la finalidad de las facultades extraordinarias en este respecto era solamente permitir la distribución de las funciones del antiguo ministerio en los dos nuevos ministerios y otros entes del mismo sector administrativo, y no reasignarlas a instituciones que no hacen parte del sector como las corporaciones autónomas regionales [...] En segundo lugar la Sala concluyó que la ley habilitante -la ley 1444- expresamente limitaba la posibilidad de trasladar funciones que hubieran sido asignadas directamente al Ministerio de Ambiente por la ley 99, como la función de ‘[h]acer 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’. La Sala observó que (i) el parágrafo del artículo 12 de la ley 1444 expresamente limitó las facultades extraordinarias al indicar: ‘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 relativo a sus competencias’; y (ii) la función prevista en el artículo 1 del decreto ley 3565 de 2011 fue asignada al Ministerio por el artículo 5º de la Ley 99 (...)”.

La Sala no efectuó una exposición similar sobre el alcance normativo del literal c) del artículo

18 de la Ley habilitante (Ley 1444 de 201160).

5. No compartimos esa argumentación, ni la declaración de exequibilidad de la disposición (parcialmente) demandada. Como la propia Sala Plena lo explicó, el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 201163 no facultaba al Ejecutivo para crear una competencia en cabeza de las CAR; de la simple lectura del literal c), de dicha ley, se puede concluir que este se refiere únicamente a la atribución y redistribución de determinadas funciones entre ministerios, y no a la atribución de competencias y funciones adicionales a las CAR.

Como expresó la mayoría en la sentencia C-570 de 2012, una de las características de la Constitución Política de 1991 es que las facultades extraordinarias que el Congreso de la República confiere al Ejecutivo de forma excepcional están sujetas a estrictos límites constitucionales y, por supuesto, al marco de la Ley habilitante. Por lo tanto, si en el asunto estudiado resultaba evidente que la ley habilitante no le confería al Presidente la potestad de atribuir a las CAR la facultad de adelantar estudios ambientales, sociales y económicos sobre las zonas de reserva forestal, la Corte debió declarar su inexecuibilidad.

En la decisión de la cual nos apartamos (es decir, la referente al numeral 14 del artículo 2º del Decreto 3570 de 201164), la Corte decidió, en cambio, defender la decisión del Ejecutivo, dejando de lado la ley habilitante, y planteando que se trata de una regulación superflua, que sólo reproduce un contenido normativo de la Ley 99 de 1993.

Esa interpretación se basa en una lectura excesivamente amplia del numeral 16 del artículo 30 de esa Ley, disposición que se limita a establecer la competencia de las CAR de administrar las zonas de reserva forestal. Consideramos que esa interpretación no sólo es inadecuada en tanto respalda el exceso en que incurrió el ejecutivo al proferir el numeral 14 del artículo 2º del Decreto 3570 de 2011,65 sino que además, se aparta de las prescripciones contenidas en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2372 de 2010, instrumentos normativos que conferían al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y no a las CAR, la función de adelantar ese tipo de estudios. Por esa razón, la decisión adoptada sobre este enunciado normativo se opone también a lo sentenciado por la Sala Plena en decisión C-366 de 2012,66 fallo en que la Corte se refirió al alcance de la ley habilitante, y consideró que dicha ley (1444 de 2011) limitó la potestad del ejecutivo de modificar funciones ya asignadas al Ministerio de Ambiente, hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible.<sup>67</sup>

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Ver sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Ver sentencia C-039 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Ver sentencia C-228 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

4 Ver sentencia C-976 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, y C-729 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-700 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-157 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 El la sentencia C-397 de 1995, la Corte explicó: “Claro está, para que esa contradicción se configure, es indispensable que en la materia objeto de la misma se pueda hablar de una ‘parte motiva’, es decir, que se haya dicho algo en los considerandos susceptible de ser confrontado con lo que se manifiesta en la parte resolutive del proveído. De tal modo que el presupuesto normativo no existe cuando de parte de la Corte ha habido total silencio en lo referente a resoluciones que sólo constan en el segmento resolutorio de la providencia.”

8 Ver sentencias C-311 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-241 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras. Respecto a la segunda hipótesis, la Corporación explicó en la última sentencia: “(ii) La cosa juzgada material en sentido lato o amplio, ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado. Cuando ello sucede,

ha indicado la jurisprudencia no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a ésta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida. Tales razones deben ser poderosas, en los términos que ha señalado la jurisprudencia:

(...)

En este sentido, el fallo anterior implica un precedente frente al cual la Corte Constitucional tiene varias opciones. La primera, es respetar el precedente, garantizando la preservación de la consistencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte<sup>8</sup>. Cuando la Corte opta por esta alternativa, decide seguir la ratio decidendi anterior, mantener la conclusión que de ella se deriva, estarse a lo resuelto y, además, declarar exequible la norma demandada<sup>8</sup>. Otra alternativa, es que la Corte llegue a la misma conclusión de su fallo anterior pero por razones adicionales o diversas.

La segunda posibilidad que tiene la Corte, es apartarse del precedente, asumiendo la carga argumentativa que la obliga a justificar por medio de ‘razones poderosas’ que respondan a los criterios que también ha señalado la Corte en su jurisprudencia, que el cambio se hace para evitar la petrificación del derecho y la continuidad de eventuales errores. Ha dicho esta Corporación que los efectos de la cosa juzgada material de un fallo de exequibilidad son específicos y se enmarcan dentro de la doctrina sobre precedentes judiciales que garantiza la interpretación de la Constitución como un texto viviente.”.

10 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 Ver sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 Ver sentencias C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-311 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Ver sentencia C-311 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 Ver sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, consideraciones 17, 18 y 21.

15 Cfr. sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Ver sentencias SU-047 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-774 de 2001 y C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-539 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

17 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

18 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

19 Cfr. consideración 18.

20 Cfr. sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, consideración 21.

21 Ver sentencias C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y T-783 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras. Como se indicó en la segunda providencia, la no explicación de los motivos por los cuales el juez se aparta de su decisión previa, da lugar a una violación del debido proceso que configura una causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. La Corte explicó: “Conforme a lo expuesto en precedencia, en caso de que el funcionario judicial se aparte de su propio precedente o del resuelto por su superior jerárquico, ya sea porque omite hacer referencia a ellos o porque no presenta motivos razonables y suficientes para justificar su nueva posición, la consecuencia no es otra que la violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso, lo que da lugar a la protección mediante acción de tutela. Dicho de otro modo, cuando un juez no aplica la misma razón de derecho ni llega a la misma conclusión jurídica cuando analiza los mismos supuestos de hecho, incurre en una vía de hecho que puede ser superada por medio de la acción de tutela.”

22 Ver sentencia T-783 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

23 Ver Gaceta del Congreso No. 516 del 17 de agosto de 2010, exposición de motivos del proyecto de ley 053 de 2010 Cámara.

24 Ver sentencias C-578 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-462 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-689 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

25 Ver sentencias C-423 de 1994 y C-596 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-578 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-462 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-598 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

26 Por esta razón, en la sentencia C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, fue declarado inexecutable el inciso final del artículo 63 de la ley 99, de conformidad con el cual los actos administrativos expedidos por las corporaciones autónomas regionales que otorgaran o negaran licencias ambientales eran apelables ante el Ministerio de Ambiente, quien en consecuencia podía revocarlos. Luego, en la sentencia C-554 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería, se declaró inexecutable el siguiente aparte del artículo 63 de la ley 99 sobre los actos administrativos dictados por las autoridades ambientales del nivel regional, departamental, distrital o municipal: “serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente”. A juicio de la Corporación: “(...) desde el punto de vista constitucional la apelación de los actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales regionales o locales en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental – SINA, limita el principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, sin una justificación razonable, que pudiera fundarse en un interés superior, y, por tanto, vulnera los Arts. 150, Num. 7, y 287 de la Constitución.”

27 Ver sentencias C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; C-578 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-994 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el primer fallo, la Corte definió las corporaciones autónomas regionales como “(...) entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y

territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (...). En la segunda providencia, la Corporación expuso: “3.2. En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo.”

28 Por esta razón la Corte ha declarado inexecutable o executable de forma condicionada varios preceptos que invadían los asuntos internos y administrativos de las corporaciones autónomas regionales. En la sentencia C-275 de 1998, M.P. Carmenza Isaza, la Corte declaró executable el artículo 4 del decreto 111 de 1996, bajo el entendido de que las reglas del Estatuto Orgánico del Presupuesto se aplican “(...) exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación. Por consiguiente, no se extiende al manejo de los demás recursos de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución”, los cuales fueron catalogados como recursos propios de las corporaciones. Por tanto, esta sentencia sentó la regla de que la administración de los recursos propios de las corporaciones es un asunto del núcleo de su autonomía. Luego, en la sentencia C-994 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se declaró inexecutable la expresión “corporaciones autónomas regionales” del inciso segundo del artículo 41 de la Ley 443 de 1998, por cuanto la Corte estimó que se opone al ámbito de autonomía de las corporaciones que las modificaciones de sus plantas de personal tengan que ser autorizadas por el DAFP. En este fallo se explicó: “(...) si bien el legislador puede establecer pautas o reglas generales a las que deban sujetarse las CARs en la reestructuración de sus plantas de personal, no puede llegar al extremo de exigir en ese proceso una autorización de un órgano del Gobierno Nacional, ya que eso implica anular la autonomía constitucional de esas entidades y someterlas a un control jerárquico de parte del Gobierno.” En la sentencia C-462 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se declaró inexecutable la expresión “[a]probar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y” contenida en el numeral 36 del

artículo 5 de la ley 99, ya que en sentir de la Sala Plena, permitir que el Ministerio de Ambiente tenga la función de aprobar los estatutos de las corporaciones representaba una invasión de la autonomía orgánica de las corporaciones. La Corte explicó: “(...), dado que se refieren al funcionamiento orgánico de la entidad, los estatutos no comprometen en principio los alcances de la política ambiental cuya gestión se organiza desde la administración central. Acorde con los criterios fijados por la jurisprudencia, la intervención del Ministerio en la aprobación de los estatutos implicaría una incidencia directa en el mecanismo operativo del ente autonómico, lo cual choca con el mandato contenido en la Carta.”

29 Ver sentencias C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz y C-596 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-554 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-462 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-689 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también el artículo 33-1 de la ley 99 de 1993.

30 Ver sentencias C-423 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; C-596 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-994 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-462 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-598 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo. Además, este entendimiento de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales es ratificado por los principios de gradación normativa y rigor subsidiario previstos en el artículo 63 de la ley 99.

31 Por estas razones, en la misma sentencia C-462 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte avaló la constitucionalidad del numeral 16 del artículo 35 de la ley 99, cuyo texto es el siguiente: “Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar” (negrilla fuera del texto). En criterio de la Corporación, “(...) la posibilidad de intervención preventiva o concomitante del Ministerio en los planes y programas ambientales que pudieran afectar sectores generales del territorio es una facultad que la Corte avala como manifestación de esa cohesión ecológica que imponen la naturaleza central

del Estado colombiano y la necesidad de unidad de gestión que exige el modelo descentralizado.”

32 M.P. Jaime Araujo Rentería.

33 Ver sentencias C-692 de 2007, M.P. rodrigo Escobar Gil, y C-782 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.

34 Ver sentencia C-691 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

35 “Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 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 (...)”. Cfr. sentencia C-417 de 1992, M.P. Fabio orón Díaz.

36 Ver sentencia C-691 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

37 Ver sentencia C-151 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

38 Ver sentencias C-074 de 1993, M.P. Ciro Angarita; C-119 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-1028 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-691 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

39 Ver C-691 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

40 Ver sentencias C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y C-603 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

41 Cfr. sentencia C-504 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

42 Ver sentencia C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

43 Ver sentencias C-691 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-228 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; entre otras.

44 Ver sentencias C-691 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1174 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-895 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; entre otras.

45 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

46 También se declararon inexequibles los artículos 2 y 3 del decreto ley 3565 sobre el periodo de los directores de las corporaciones autónomas regionales y el término de sus planes de acción; la ratio decidendi de la sentencia en este respecto no se analiza en esta oportunidad porque no se relaciona con la resolución del caso bajo examen.

47 El texto de este precepto era el siguiente: “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’.”

48 “Ley 99 de 1993, artículo 2º.”

49 “Ib. Inciso 3º,”

50 “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, párrafo).”

51 Las finalidades de la protección de estas áreas se enuncian en el artículo 6 del decreto 2372 de 2010 así: “a) Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos. || b) Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida. || c) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los

recursos biológicos. || d) Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales. || e) Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de éstas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país. || f) Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza. || g) Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.”

52 Algunas zonas de reserva forestal fueron creadas por la ley 2 de 1959.

53 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.

55 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.

56 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

57 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.

58 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo

Sostenible.

59 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

60 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.

61 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

62 Como apoyo de esa posición, la Sala se refirió al numeral 16 del artículo 30 de la Ley 99 de 1993, de acuerdo con el cual corresponde a las CAR “[...] Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”.

63 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.

64 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

65 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

66 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

67 Al respecto, ver principalmente, los numerales 18 y 19 del artículo 5º de la Ley 99 de 1999

-----

-----

-----

-----