Sentencia C-689/11

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Naturaleza/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Grado de autonomía

ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO-Cosa Juzgada constitucional en relación con el régimen presupuestal aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMAS DEL ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO-Competencia de la Corte Constitucional para conocer y decidir

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza jurídica/CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Diferenciación sobre las clases de recursos que integran su presupuesto

Mediante la sentencia C-275 de 1998 la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto 111 de 1996, en relación con el régimen presupuestal aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales y examinó si el artículo 4o. era aplicable o no a las Corporaciones Autónomas Regionales. En esa oportunidad, la demanda alegaba que el artículo 4o. del decreto 111 de 1996 no se refería a las Corporaciones Autónomas Regionales, dada la naturaleza especial que ellas tienen, reconocida constitucionalmente, y que por tanto tampoco se les aplicaban las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional. En dicho pronunciamiento, la Corte, luego de analizar la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, y reiterar que se trata de “personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía”, encontró que estas Corporaciones se encuentran en principio incluidas en el campo de aplicación del artículo 4o. demandado, en cuanto éste se refiere a “todas las personas jurídicas del orden nacional,”. Sin embargo, al hacer la diferenciación sobre las clases de recursos que integran el presupuesto de estas Corporaciones, tales como (i) dineros aportados por la Nación, de conformidad con los artículos 42 y siguientes de la ley 99 de 1993, y (ii) otros dineros provenientes de fuentes diferentes, como son las tasas, los recaudos de los impuestos prediales, multas, etc., de conformidad con el inciso segundo del artículo 317 de la Constitución y el artículo 46 de la ley 99 de 1993; la Corte encontró que los recursos transferidos por la Nación a cualquier título, se encuentran sometidos a la Ley Orgánica de Presupuesto, mientras que por el contrario, los otros recursos que corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 46 de la ley 99 de 1993, no se someten a las normas presupuestales de la Nación. En este sentido, esta Corporación sostuvo que “[a]tendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.”

CORMAGDALENA-Naturaleza/CORMAGDALENA-Jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza, creación y su organización/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-No puede ser considerada en ningún caso como sede de ninguno de los poderes públicos que integran el Estado colombiano de conformidad con la Carta, ni es un ente territorial/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Régimen constitucional propio/CORMAGDALENA-Finalidad/CORMAGDALENA-Jurisdicción territorial

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Objeto

ESTADO-Debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución

CORMAGDALENA-Destinación de recursos del Fondo Nacional de Regalías/FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Contenido/EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Competencia del legislador para fijar condiciones y determinar los derechos de las entidades territoriales/REGALIAS-Reglas constitucionales

En cuanto a la destinación para Cormagdalena de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, en primer lugar, la Corte se referirá brevemente a las normas constitucionales en materia de uso y utilización de regalías y compensaciones; para luego, referirse a la constitucionalidad de la destinación de recursos de regalías a Cormagdalena: (a) De conformidad con el artículo 332 Superior, “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. Por su parte, el artículo 360 de la Carta Política dispone que al Legislador le compete fijar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y determinar los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Igualmente, dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. También dispone el artículo 360 Fundamental, que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, “tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”. De conformidad con el artículo 361 superior, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Así mismo prevé la norma superior, que estos fondos se aplicará a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. (b) Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples fallos acerca del tema de regalías, en donde ha analizado diferentes aspectos de esta problemática constitucional, tales como la naturaleza y características de los recursos de regalías y de compensaciones, la titularidad sobre los recursos de regalías, la constitución y naturaleza del Fondo Nacional de Regalías, la amplia libertad de configuración del Legislador que caracteriza esta materia y los límites de la misma, los mecanismos de control y vigilancia respecto de la asignación de estos recursos, entre otros temas relevantes para el presente estudio de constitucionalidad, que aquí se

expondrán en lo pertinente de manera sintética. (c) De conformidad con los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional respecto de esta materia, se pueden extraer las siguientes reglas constitucionales: – La explotación de recursos naturales causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de otros derechos o compensaciones, de manera que las regalías son contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables; – La titularidad de las regalías radica en cabeza del Estado, en su calidad de propietario del subsuelo, de manera que los recursos de regalías por la explotación de recursos naturales pertenece al Estado; – Las entidades territoriales tienen un derecho de participación de las mismas, de conformidad con la ley, y por tanto les asiste el derecho a participar de las regalías; – Los recursos de regalías constituyen fuentes exógenas de financiación para las entidades territoriales; – El artículo 361 estipula expresamente las asignaciones a las cuales deberán destinarse estos recursos; – Al Legislador es a quien le asiste, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia, un amplio margen de configuración regulativa en el ámbito de regalías, con el fin de determinar: las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables; la designación de los recursos de regalías, los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de tales recursos, y los porcentajes de las designaciones de regalías; el destino de los recursos no asignados e incorporados al Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales en las aplicaciones definidas en el artículo 361 superior; los mecanismos de control sobre estos recursos en los diferentes niveles y áreas; y que por tanto, la amplia libertad de configuración del Legislador en este ámbito no riñe con la autonomía de las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 287 superior. Finalmente, la Ley es la que debe determinar los conceptos respecto de los montos, distribuciones y participaciones de las entidades territoriales en las regalías. – Los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los municipios o departamentos, deben ser transferidos al Fondo Nacional de Regalías, que hará la redistribución pertinente entre las entidades territoriales según lo dispuesto por ley; (d) En cuanto a la destinación de recursos de regalías a Cormagdalena, la Corte al estudiar el artículo 17 literal b) de la Ley 161 de 1994, encontró que esta norma se ajusta a los artículos 360 y 361 de la Carta Política, puesto que en este caso "no se trata de un recurso que haga parte del patrimonio de Cormagdalena, ni que constituya una renta propia; se trata de una renta que ingresa para ser administrada e invertida en los departamentos y municipios de la jurisdicción de Cormagdalena y especialmente en los municipios ribereños." En punto a este tema, concluyó la Corte en esa oportunidad que "la norma acusada se ajusta plenamente a estas prescripciones constitucionales, cuando prevé que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, pueden conformar una de las rentas de un ente que no es, según la Carta Política, una entidad territorial, claro está, esta renta no es propia de Cormagdalena y por ello debe aplicarla a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción". De otra parte, resaltó la Corte que el inciso segundo del artículo 331 de la Carta Política determina que la ley señalará las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y que determinará en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación, de cuya disposición superior concluye que esta norma constitucional valida la competencia del Legislador para "disponer que la mencionada corporación reciba alguna parte de aquellas regalías como fuente de financiación para cumplir con sus cometidos constitucionales, dentro del ámbito

geográfico de sus funciones. Desde luego, sin que aquellas puedan ser destinadas al funcionamiento de Cormagdalena, pues no son una renta propia". Sobre este tema, precisó la jurisprudencia constitucional que la propia Ley 161 de 1994 respeta estas limitantes relativas a la ejecución de los recursos de regalías, en cuanto estipula que la destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías se debe llevar a cabo "a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, y adelantados, bien por las entidades territoriales o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que a la preservación del medio ambiente se trate, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación; así, se otorga el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río".

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Libertad de configuración legislativa para regular su organización y financiación/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Autonomía no es absoluta

Referencia: expediente D-8438

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 12 y 15 de la ley 161 de 1994 y el inciso 2º del artículo 30 y el penúltimo inciso (parcial) de la Ley 141 de 1994 y artículo 4 del Decreto 111 de 1996

Demandante: Norberto Vélez Escobar y otro

Magistrado Ponente:

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Norberto Vélez Escobar y Germán Ríos Arias solicitaron ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1º, 12 y 15 (parciales) de la ley 161 de 1994 y del inciso 2º del artículo 30 y el penúltimo inciso (parciales) de la Ley 141 de 1994 y del artículo 4 del Decreto 111 de 1996.

Mediante providencia del diez (10) de marzo de dos mil once (2011), el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia comunicó la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución, así como al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Defensa Nacional, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena.

Así mismo, se invitó a participar en el presente juicio a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Sergio Arboleda, Libre, Eafit de Medellín, de Antioquia, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

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

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de las disposiciones demandadas de la Ley 161 de 1994, de conformidad con su publicación en el Diario oficial No.41.475 del 5 de agosto de 1994; de la ley 141 de 1994, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 41.414 de 30 de julio de 1994; y del Decreto 111 de 1996, de enero 15 de 1996.

“LEY 161 DE 1994

(agosto 3)

Diario Oficial No. 41.475, de 5 de agosto de 1994

Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. ORGANIZACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA. Organízase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, cuya sigla será Cormagdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Política, como un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley.

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena podrá constituir sociedades de economía mixta para vincular el capital privado al cumplimiento de actividades económicamente rentables, en desarrollo de sus objetivos constitucionales, cuando ellas no impliquen el ejercicio de funciones propias de la autoridad administrativa.

(…)

ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LA ASAMBLEA CORPORATIVA. La asamblea corporativa ejercerá las siguientes funciones:

1. Adoptar los estatutos de la Corporación, sus reglamentos de funcionamiento y sus reformas, para someterlos a la aprobación del Presidente de la República.

2. Conocer el informe de gestión y el balance bienal de la Corporación y sus anexos, efectuar la evaluación de la gestión de la Corporación y formular las recomendaciones y correctivos que sean necesarios.

3. Trazar y adoptar las políticas y directrices generales que orientarán la acción de la Corporación.

4. Elegir los delegados de los municipios a la Junta Directiva.

PARÁGRAFO 1o. La asamblea corporativa se reunirá ordinariamente por lo menos una vez cada dos (2) años en el mes de noviembre para lo cual será citada por el Director Ejecutivo Extraordinariamente podrá ser convocada por la Junta Directiva o por el Presidente de la República en cualquier tiempo. Para que la Asamblea Corporativa sesione válidamente se requiere la acreditación de la mayoría absoluta de sus integrantes. La Superintendencia de Sociedades vigilará la celebración y el cumplimiento de las decisiones de la asamblea.

(…)

ARTÍCULO 15. DIRECTOR EJECUTIVO. El Director Ejecutivo de la Corporación será el representante legal de la misma y ejercerá las funciones que le asignen los estatutos y las especiales que le delegue la Junta Directiva de conformidad con esta Ley y será elegido por votación de las dos terceras partes de sus miembros de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República.

LEY 141 DE 1994

(junio 28)

Diario Oficial No. 41.414, de 30 de julio de 1994

Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 30. DERECHOS DE LOS MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RÍO MAGDALENA. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1283 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, recibirá el diez por ciento (10%) de los ingresos anuales propios del Fondo Nacional de Regalías.

Como mecanismo especial de ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, los proyectos financiados con estos recursos serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo concepto de viabilidad del Ministerio Sectorial competente. La Corporación informará al Fondo Nacional de Regalías, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la aprobación de los Proyectos, precisando la relación de los mismos y su cuantía. Con fundamento en dicha información, el Fondo expedirá el respectivo acto administrativo asignando los recursos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, al recibo de la misma.

De los recursos que se apropien en cada vigencia fiscal se priorizarán inversiones para los programas de protección ambiental, recursos ictiológicos y demás recursos renovables en los municipios de la subregión de macizo colombiano, dentro de la jurisdicción de Cormagdalena.

Las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, correspondientes a los Proyectos de inversión aprobados se girarán a una cuenta única que para el efecto aperture Cormagdalena.

El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación y el giro de los mismos se sujetará a los mecanismos establecidos para la correcta utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Esta disposición aplicará para otras asignaciones que del Fondo Nacional de Regalías, ejecute Cormagdalena.”

DECRETO 111 DE 1996

(Enero 15)

“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, y

ARTÍCULO 4º. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden

nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (L. 179/94, art. 63).

(Las expresiones subrayadas son las que se demandan)

I. LA DEMANDA

Los demandantes consideran, que las normas acusadas son violatorias del artículo 331 de la Constitución y del artículo 150 numeral 7, por las siguientes razones:

1. En relación con la parte final del artículo 1º de la ley 161 de 1994 consideran que:

(i) La propia constitución directamente creó Cormagdalena como una corporación autónoma regional, y que por tanto a la ley solo le corresponde determinar su organización y fuentes de financiación. Afirman, que de ninguna manera la Constitución autorizó al Legislador para escoger entre darle la naturaleza de corporación autónoma regional o de empresa industrial y comercial del Estado.

(ii) La Constitución distingue de manera nítida entre corporaciones autónomas regionales y empresas industriales y comerciales del Estado. Estas están reguladas en el artículo 115 Superior e igualmente el numeral 7 del artículo 150 de la Carta es claro al enunciar por separado una y otra entidad pública.

(iii) Se viola el régimen de autonomía que la Constitución le atribuyó a Cormagdalena, consagrado en las dos normas constitucionales que se consideran vulneradas, ya que la condición de empresa industrial y comercial del Estado es a todas luces una forma de organización pública estatal con mucha menor autonomía de la que le corresponde a la corporación autónoma regional como lo es Cormagdalena.

(iv) De otra parte consideran que es un absurdo tener a Cormagdalena como una empresa industrial y comercial del Estado, ya que este tipo de empresas tiene razones específicas de ser: generar renta pública, producir ganancias, ya que afirman que tal es la naturaleza de todo emprendimiento industrial y comercial en la vida privada y en la pública, ganancias que además deben retornar en parte al presupuesto nacional para ser objeto de inversión social.

2. Respecto del aparte demandado del artículo 12, numeral 1º, de la ley 161, sostienen que es inconstitucional por cuanto la expedición de estatutos y reglamentos de funcionamiento son una pieza esencial de la autonomía, si se tiene en cuenta que esta expresión, entre otras acepciones, significa la capacidad de autoregularse. Consideran que esta capacidad fue cercenada por la norma legal que se demanda, ya que el legislador solo tiene la facultad de reglamentar el funcionamiento de Cormagdalena dentro del régimen de autonomía conferida a Cormagdalena por la Constitución.

3. En relación con la expresión acusada del artículo 15 de la ley 161 de 1994, relativa a la elección del director ejecutivo de la entidad de lista que conforme el Presidente de la República, consideran que la incidencia de un órgano externo en la definición de órganos internos de un ente autónomo, como lo es constitucionalmente Cormagdalena, va en contravía de la Constitución, específicamente del núcleo mínimo de autonomía que le corresponde.

4. En relación con las expresiones demandadas del artículo 30 de la ley 141 de 1994, modificado por el artículo 3 de la ley 1283 de 2009, consideran que dichos requisitos y condicionamientos relativos al concepto previo del Ministerio del ramo correspondiente y la vigilancia y control de Planeación Nacional respecto de la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías asignados a Cormagdalena, son violatorios de la Constitución, ya que con ellos queda abolida la autonomía de Cormagdalena para el manejo de su recurso financiero más importante.

6. Con fundamento en todo lo anterior, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de las normas demandadas parcialmente, y en caso del artículo 4 del Decreto 111 de 1996 solicitan declararlo exequible bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para Cormagdalena, solo en el caso del literal a) del artículo 17 de la Ley 161 de 1994: “Las sumas que por diferentes conceptos se apropien a su favor en los presupuestos de la Nación…”.

I. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio, a través de apoderada judicial, presentó concepto mediante el cual solicita la exequibilidad de las normas acusadas, en razón a que considera que las normas acusadas se ajustan a los lineamientos constitucionales y legales de nuestro ordenamiento jurídico, en especial, al artículo 331 C.P., en la medida en que el Congreso reguló el funcionamiento, organización y fuentes de financiación en estricto desarrollo del mencionado artículo de la Carta Política, así como también, estableció instancias o requisitos previos para que el ejercicio de las funciones de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, respondan a los principios que rigen la función administrativa y a la coordinación entre las distintas actividades de las entidades públicas para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

1. El Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación mediante apoderado judicial presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de los artículos demandados, refiriéndose especialmente a las expresiones demandadas del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, con base en los siguientes argumentos:

(i) Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, son fuente de financiación de proyectos de inversión en los términos que señala el artículo 361 de la Constitución Política, reglamentado por las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

(ii) En la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a beneficiarios específicos señalados en la reglamentación vigente se requiere que estos adelanten el procedimiento y cumplan las condiciones establecidas para el acceso, distribución y destinación de los recursos en las leyes y en sus decretos reglamentarios, esto es para proyectos de inversión. Trámite que se ha surtido desde el año 1994 a la fecha, a través de las decisiones asumidas en su oportunidad por la Comisión Nacional de Regalías, cuerpo colegiado, y desde el año 2004 a la fecha por el Consejo Asesor de Regalías, instancia colegiada. Para el caso de Cormagdalena, señala que se hizo con la expedición de la ley 1283 de 2009, en los términos que lo señala el inciso 2 del artículo 3º.

(iii) En el procedimiento establecido para la presentación, viabilización, aprobación, priorización y asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías, así como en las funciones de control y vigilancia que ejerce para su utilización, el Departamento Nacional de Planeación garantiza el principio de imparcialidad e igualdad en las condiciones de acceso a todas las entidades beneficiadas.

(iv) El Departamento Nacional de Planeación, en su condición de administrador del Fondo Nacional de Regalías, no tiene facultades discrecionales para ordenar el gasto del mismo, o girarlos a cuentas o fondos de las entidades beneficiarias sin que se surta previamente por ellas los procedimientos establecidos, además que no se trata de recursos de libre destinación.

(v) El Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Regalías, adelanta las funciones de control y vigilancia administrativo y financiero que están dirigidas a verificar el correcto uso y destinación de los recursos de regalías y compensaciones y de las asignaciones del fondo Nacional de Regalías o en depósito en el mismo, por las entidades territoriales beneficiarias de los mismos, lo cual es diferente del control fiscal respecto de los recursos de regalías.

(vi) Por tanto, concluye que el alcance de las funciones de control de carácter administrativo que cumple el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Regalías, difiere del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, y tienen pleno respaldo y fundamento constitucional.

2. Universidades

2.1 Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué

presentó concepto técnico, mediante el cual aboga por la exequibilidad de las normas demandadas, de conformidad con los siguientes argumentos:

(i) Considera que, si bien Cormagdalena es una especie de corporación autónoma regional que tiene en común con las demás corporaciones autónomas regionales la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos ictiológicos y demás recursos naturales no renovables, también encuentra que esta entidad tiene a su cargo las actividades de naturaleza industrial y comercial antes mencionadas, por lo que no es inconstitucional que se organice como empresa industrial y comercial del Estado y que se rija en parte por el derecho privado, para darle mayor desenvolvimiento en el plano de coordinación y proporcionalidad con los particulares.

(ii) Así mismo, sostiene que para el legislador la autonomía de Cormagdalena consiste en la facultad de auto organizarse y orientar el cumplimiento de las funciones (autonomía administrativa), de aprobar y ejecutar su propio presupuesto (autonomía presupuestal) y de tener su propio patrimonio (autonomía financiera), sin perjuicio del control de tutela que ejerce el Gobierno central. Afirma que en aplicación del principio in dubio pro legislatore debe prevalecer el concepto de autonomía contemplado en la ley 161 de 1994, pues no es evidente su contradicción con la norma constitucional. A lo sumo, considera que habría cierta duda respecto del alcance del concepto “autonomía” y esta duda se resuelve a favor del legislador por ser el órgano democrático por excelencia.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto 5150 del 26 de abril de 2011, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicitó a la Corte:

– Declarar inexequible la expresión: “del orden nacional” contenida en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 161 de 1994;

– Declarar EXEQUIBLE la expresión: “el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley”, contenida en el artículo 1° de la Ley 161 de 1994, bajo el entendido de que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena funcionará como una empresa industrial y comercial del Estado, sometida a las reglas de las sociedades anónimas, en lo no previsto por la Ley 161 de 1994, sin desmedro de su autonomía constitucional.

– Declarar INEXEQUIBLE la expresión: “para someterlos a la aprobación del Presidente de la República”, contenida en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994.

– Declarar INEXEQUIBLE la expresión: “de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República”, contenida en el artículo 15 de la Ley 161 de 1994.

– Declarar EXEQUIBLES las expresiones: “previo concepto de viabilidad del Ministerio Sectorial competente” y “El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación y”, contenidas en el artículo 30 de la Ley 161 de 1994, modificado por el artículo 3° de la Ley 1283 de 2009, bajo el

entendido que el control y vigilancia de la correcta utilización que haga Cormagdalena de los recursos que reciba del Fondo Nacional de Regalías, ejercido por el Departamento Nacional de Planeación, no impide, excluye o limita el ejercicio de sus funciones por parte de los demás organismos de control.

Lo anterior, con fundamento en los siguientes argumentos:

(i) La Vista Fiscal encuentra, en primer lugar, necesaria la realización de unidad normativa entre la expresión demandada del artículo 1º de la Ley 161 de 1994 y la expresión "un ente corporativo especial del orden nacional" contenida en el mismo artículo, en razón a que "esta expresión está intrínsecamente relacionada con lo demandado y con el problema jurídico que se acaba de plantea" razón por la cual solicita a la Corte declarar la unidad normativa de esta expresión.

(ii) En el análisis jurídico, el Ministerio Público comienza refiriéndose al artículo 1º de la Ley 161 de 1994 y por tanto a la naturaleza jurídica de la Corporación del Río Grande de la Magdalena, a partir del artículo 331 Superior que lo crea, señalando su finalidad constitucional, así como que la Constitución difiere a la ley "la competencia para determinar la organización de dicho ente, sus fuentes de financiación y definir, en favor de los municipios ribereños, un trato especial en asignación de regalías y en la participación de los ingresos corrientes de la Nación."

Así considera que "[n]i explícita ni implícitamente la Constitución, como acaba de repasarse, permite que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, pueda ser considerada, como lo hace la ley, como un ente administrativo del orden nacional. Esta corporación se concibió en el discurso constitucional como un ente de desarrollo económico y social, por medio de la explotación integral de un eje ambiental geográfico: el Río Magdalena y sus municipios ribereños, como se advierte con claridad en las competencias que la Carta le asigna."

Señala así mismo, las particularidades de la naturaleza jurídica de Cormagdalena, en tanto que "[n]o es común en nuestra tradición jurídica que la propia Constitución cree una corporación autónoma regional, y le asigne funciones. Este particular origen le permite a algunos asimilar la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena a una corporación autónoma regional de aquellas creadas por la ley, con competencias ambientales y, a otros, vincular de manera principal a esta corporación con objetivos de desarrollo económico y social y, de manera marginal, con temas ambientales. El que el ordenamiento territorial no se haya desarrollado y la existencia nominal de las regiones, son dos circunstancias que no contribuyen a esclarecer el asunto."

La Vista Fiscal presenta igualmente, algunas consideraciones acerca del devenir histórico de las corporaciones autónomas regionales antes de la Constitución Política de 1991, y las consideraciones que tuvo en cuenta el Constituyente de 1991, para otorgarle rango constitucional a estas corporaciones, y especialmente, hace alusión al debate que se generó en torno a la creación de Cormagdalena y a la naturaleza jurídica que debía otorgársele, y a la consagración final como una corporación autónoma regional, en aras de preservar el principio de autonomía.

En este sentido, concluye la Vista Fiscal que “la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena fue creada como una corporación autónoma regional, valga decir, como un órgano independiente y autónomo, con la tarea principal de liderar el desarrollo económico y social alrededor de dicho río. Por ello, no es aceptable que la ley, al momento de determinar su organización disponga que se trata de un ente corporativo especial del orden nacional. El legislador tiene competencia para regular la organización de la corporación, pero no para modificar su naturaleza constitucional.”

En lo que toca al punto central de la organización legal de Cormagdalena como una empresa industrial y comercial del Estado, el Ministerio Público considera que esta organización hace parte del ejercicio de una competencia propia del Legislador, y por tanto no encuentra objeción alguna. No obstante, lo anterior y en aras de preservar la autonomía de esta Corporación, encuentra necesario que se condicione la norma, en el sentido que tal naturaleza jurídica no implica desmedro alguno para su autonomía. A este respecto dice el Ministerio:

“En cuanto a organizar la corporación como una empresa industrial y comercial del estado, modelo que existe en el orden nacional y en el orden territorial, al tratarse del ejercicio de una competencia propia del legislador, no parece haber reparo alguno. No obstante, es menester precisar que en todo caso no se trataría de un ente descentralizado sometido a la dirección, orientación, coordinación, control político y evaluación general del Presidente de la República, de los ministros y de los jefes de departamento administrativo, ya que la corporación es un ente autónomo.

Tanto la existencia como las funciones de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena se rigen por el principio de separación funcional del poder público, establecido en el artículo 113 Superior. Este principio dispone que, además de los órganos que integran las ramas de poder público, existen otros órganos independientes y autónomos para cumplir las demás funciones del estado. Tal es el caso de la corporación en comento, cuyo propósito principal es promover el desarrollo económico y social de la cuenca del principal río de Colombia. Al no pertenecer a ninguna de las ramas del poder público, debe entenderse que la corporación funcionará como una empresa industrial y comercial del Estado, sometida a las reglas de las sociedades anónimas, en lo no previsto por la Ley 161 de 1994, a partir de su autonomía constitucional. Así se solicitará en su oportunidad a la Corte que lo declare.”

(iii) En relación con las expresiones acusadas del artículo 12 y 15 de la Ley 161 de 1994, considera que éstas son violatorias del principio de autonomía, ya que “[a]l tratarse de una corporación autónoma regional y no de un ente corporativo especial del orden nacional, se vulnera el principio de autonomía al disponer que sus estatutos, y las reformas a los mismos, deben someterse a la aprobación del Presidente de la República, y al establecer que su director debe ser elegido de los cinco candidatos que hagan parte de la lista elaborada por el Presidente de la República. Estas disposiciones corresponden a un ente descentralizado que pertenece al poder ejecutivo en el orden nacional, pero no corresponden a un ente autónomo

regional, que tiene competencia constitucional para autorregularse y para elegir a su director ejecutivo."

(iv) Finalmente, acerca de las expresiones demandadas del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, relativas a la exigencia del concepto previo del Ministerio competente y el control y vigilancia por parte de Planeación Nacional, el Ministerio Público las encontró constitucionales, ya que "[a]l ser el Estado el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y, al estar la administración de los mismos en cabeza de la Nación, que la ejerce por medio del Fondo Nacional de Regalías, al tenor de lo dispuesto en los artículos 332, 360 y 361 Superiores, es razonable y constitucional que el manejo de recursos de dicho fondo, para financiar proyectos priorizados y aprobados por Cormagdalena requiera de un concepto previo de viabilidad emitido por el ministerio seccional competente. También es razonable y constitucional que el Departamento Administrativo de Planeación Nacional ejerza control y vigilancia sobre el manejo de dichos recursos, ya que el Fondo Nacional de Regalías está adscrito a él, por virtud de la Ley 141 de 1994, que en este preciso punto fue declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-781 de 2007. Empero, no sobra aclarar que este control y esta vigilancia se deben ejercer, sin perjuicio de la misión que le corresponde a los entes de control, como es el caso de las contralorías y del Ministerio Público. "

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de Leyes de la República, en este caso, de la Ley 141 de 1994 y Ley 161 de 1994.

Así mismo, la demanda se dirige en contra de un artículo contenido en un decreto, el Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y La ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto". La Corte es igualmente competente para conocer y pronunciarse sobre esta norma demandada que hace parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto, ya que esta Corporación ha reconocido que es competente1 para examinar la constitucionalidad de los artículos contenidos en decretos compiladores, en este caso del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, afirmando que " si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales." 2 Por consiguiente, la Corte es competente para adelantar el examen constitucional del decreto.

2. Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado

2.1 Los demandantes consideran que las expresiones acusadas de los artículos 1º, 12 y 15 de la ley 161 de 1994, y el artículo 30 de la Ley 141 de 1994, y el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, son violatorias del artículo 331 de la Constitución y del artículo 150 numeral 7, por cuanto (i) cambian la naturaleza jurídica de Cormagdalena de una corporación autónoma

regional a una empresa industrial y comercial del Estado –art. 1º Ley 161 de 1994-; (ii) someten la aprobación de los estatutos de la Corporación al Presidente de la República –art. 12 Ley 161 de 1994-; (iii) establecen que la elección del Director Ejecutivo de la Corporación será votada de lista de cinco candidatos presentada por el Presidente de la República –art. 15 de la Ley 161 de 1994-; (iv) determinan que el control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación –art. 30 Ley 141 de 1994-; y (iv) establecen los efectos presupuestales de todas las personas jurídicas públicas del orden nacional que no sean empresas industriales y comerciales del Estado a la cuales se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional –art. 4 del Decreto 111 de 1996-. Por todo lo cual, los actores consideran que vulnera la consagración constitucional de Cormagdalena contenida en el artículo 331 Superior y afecta diferentes aspectos de la autonomía de esa entidad, tales como su autonomía jurídica, administrativa y presupuestal.

2.2 En sus intervenciones el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Universidad de Ibagué solicitaron la exequibilidad de las normas acusadas, al considerar que éstas se ajustan a los lineamientos constitucionales contenidas en el artículo 331, así como al control y vigilancia previstos para el manejo de los recursos de regalías, regulados por los artículos 360 y 361 Superiores, que se asignen a esa corporación, y que dichas disposiciones no vulneran de ningún modo la autonomía de esa entidad.

2.3 La Vista Fiscal, por su parte, presentó las siguientes solicitudes a esta Corporación: (i) declarar inexequible la expresión: “del orden nacional” contenida en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 161 de 1994; (ii) declarar exequible la expresión “el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley”, contenida en el artículo 1° de la Ley 161 de 1994, bajo el entendido de que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena funcionará como una empresa industrial y comercial del Estado, sometida a las reglas de las sociedades anónimas, en lo no previsto por la Ley 161 de 1994, sin desmedro de su autonomía constitucional; (iii) declarar inexequible la expresión: “para someterlos a la aprobación del Presidente de la República”, contenida en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994; (iv) declarar inexequible la expresión: “de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República”, contenida en el artículo 15 de la Ley 161 de 1994; y (v) declarar exequibles las expresiones: “previo concepto de viabilidad del Ministerio Sectorial competente” y “El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación y”, contenidas en el artículo 30 de la Ley 161 de 1994, modificado por el artículo 3° de la Ley 1283 de 2009, bajo el entendido que el control y vigilancia de la correcta utilización que haga Cormagdalena de los recursos que reciba del Fondo Nacional de Regalías, ejercido por el Departamento Nacional de Planeación, no impide, excluye o limita el ejercicio de sus funciones por parte de los demás organismos de control.

Lo anterior, en razón a que considera que las expresiones frente a las cuales pide la inexequibilidad vulneran la naturaleza constitucional de Cormagdalena consagrada en el artículo 331 de la Carta Política y el principio de autonomía prevista para las corporaciones autónomas regionales.

En cuanto a la expresión que contiene la consagración de Cormagdalena como empresa industrial y comercial del Estado, considera que al no pertenecer a ninguna de las ramas del poder público y tener autonomía constitucional, si bien es legítimo que funcione como una empresa industrial y comercial del Estado, debe entenderse que estará sometida a las reglas de las sociedades anónimas, en lo no previsto por la Ley 161 de 1994, y que ello se hará sin perjuicio de su autonomía constitucional.

De otra parte, en relación con las normas respecto de las cuales pide la exequibilidad, la Vista Fiscal considera que es razonable y proporcional que se ejerza control y vigilancia sobre los fondos de regalías que maneja Cormagdalena, sin perjuicio de la función de los entes de control.

2.4 En el presente proceso de constitucionalidad, la Corte debe analizar si las expresiones acusadas contenidas (i) en el artículo 1º de la Ley 161 de 1994 "el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley."; (ii) en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994 "para someterlos a la aprobación del Presidente de la República."; (iii) en el artículo 15 de la Ley 161 de 1994 "de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República."; (iv) en el artículo 30 de la Ley 141 de 1994 "previo concepto de viabilidad del Ministerio Sectorial competente." y "El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación"; y (v) en el artículo 4º del Decreto 111 de 1996; son contrarias a la Constitución Política por violar la naturaleza constitucional de Cormagdalena, consagrada en el artículo 331 Superior, así como el principio de autonomía propio de las corporaciones autónomas regionales –art. 150 num. 7-, al (i) organizar la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena como una empresa industrial y comercial del Estado; (ii) al someter sus estatutos a la aprobación del Presidente de la República; (iii) al disponer que su director ejecutivo, que es también su representante legal, se elija de una lista de cinco candidatos presentada por el Presidente de la República; (iv) al establecer la necesidad de un concepto previo de viabilidad del ministerio sectorial competente, para la ejecución de proyectos financiados por el fondo nacional de regalías; (v) al atribuir al Departamento Nacional de Planeación competencia para ejercer el control y la vigilancia de la correcta utilización de dichos recursos; y (vi) al no aplicársele el manejo presupuestal contenido en el artículo 4º del Decreto 111 de 1996.

En este sentido, el problema jurídico que le corresponde resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad, consiste en determinar si las normas legales que establecen la naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la forma de elección de su director ejecutivo, el sometimiento a la aprobación del Presidente de la República de sus estatutos, la exigencia de concepto previo del ministerio sectorial competente para la ejecución de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Regalías y la atribución al Departamento Nacional de Planeación para ejercer el control y vigilancia de la correcta utilización de dichos recursos; desconocen la naturaleza constitucional de Cormagdalena, consagrada en el artículo 331 Superior, y el principio de autonomía propio de las corporaciones autónomas regionales -art. 150, num. 7 C.P.-.

2.5 Para resolver estos problemas jurídicos planteados, la Sala procederá a referirse a (i) la naturaleza constitucional de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la

Magdalena, de conformidad con el artículo 331 Superior, especialmente al principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales –arts. 150-7 y 331 CP-; y a los recursos de regalías asignados a esa Corporación; para posteriormente (iv) proceder a analizar la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

Con posterioridad a este análisis y esclarecida la existencia o no de cosa juzgada constitucional respecto de los artículos mencionados, la Sala procederá a desarrollar el pronunciamiento de fondo.

3. Cosa juzgada constitucional

3.1 Inexistencia de cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 30 de la Ley 141 de 1994

Mediante la Sentencia C-509 de 20083 la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, en relación con el tema de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías a Cormagdalena, encontrando exequible esta norma en lo demandado.

En esa oportunidad, los cargos de la demanda enervaban la vulneración del artículo 331 Superior y de los artículos 360 y 361 de la Carta Política, en lo atinente a los recursos de regalías asignados a Cormagdalena. En ese sentido, las razones planteadas argumentaban que el artículo acusado violaba la Constitución por cuanto: (i) determinaba una participación de regalías a una entidad como Cormagdalena, que no constituye una entidad territorial, lo cual vulneraba la regulación constitucional sobre las regalías –art. 360 y 361 Superiores- y se encontraba por fuera de las funciones asignadas por la Constitución a Cormagdalena –art. 331 C.P.-; (ii) establecía una distribución inequitativa de los recursos de regalías entre los municipios ribereños y los demás titulares de regalías establecidos en el artículo 360 Superior, lo cual generaba una supuesta desigualdad de trato violatoria – art. 13 C.P.-, entre Cormagdalena, las entidades territoriales y otras Corporaciones Autónomas Regionales; (iii) consagraba la distribución de las regalías de los municipios municipios ribereños a través de Cormagdalena, lo cual vulneraba la autonomía de las entidades territoriales para la administración de sus recursos –art. 287 Superior-; y adicionalmente porque (iv) ninguna ley incluso la ley 141 de 1994, que reglamentó las regalías y el Fondo Nacional de Regalías, le había otorgado ese tratamiento especial a los municipios ribereños en la asignación de regalías.

En esa oportunidad, la Corte desestimó los cargos presentados por la demanda, en razón a que a partir de las normas constitucionales y la jurisprudencia de esta Corte en la materia, reiteró (i) que la autonomía de las entidades territoriales alegada –art. 287 superior- no era absoluta; (ii) que la naturaleza propia de las regalías es que constituyen recursos exógenos; (ii) que en materia de distribución de regalías le asiste al Legislador una amplia libertad de configuración que no se encuentra en contravía de dicha autonomía; (iii) que la propia Constitución determina la participación de los municipios ribereños en los recursos de regalías a través de Cormagdalena; (iv) que el tratamiento favorable en materia de regalías a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena hace parte de la amplia libertad de regulación por parte del Legislador; y (v) que la distribución de los recursos de regalías hace parte igualmente de esa amplia libertad de configuración por parte del legislador, teniendo

en cuenta desde luego las finalidades constitucionales y legales que se buscan mediante la participación de las entidades territoriales en esos recursos.

Con base en lo anteriormente reseñado, evidencia la Corte que en esa oportunidad los cargos de la demanda se dirigían a cuestionar esencialmente la asignación misma de recursos de regalías a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena a través de una entidad como Cormagdalena que no es una entidad territorial, así como a objetar la distribución que se hace de estos recursos en los municipios ribereños.

En consecuencia, concluye la Sala que, en esta nueva ocasión, no se configura cosa juzgada constitucional, por cuanto (i) se demandan unos apartes específicos contenidos en el artículo 30 de la Ley 141 de 1994: "previo concepto de viabilidad del Ministerio Sectorial competente." y "El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación"; y (ii) los cargos esgrimidos contra estas expresiones son bien distintos de los cargos presentados en la demanda anterior que dio origen a la sentencia C-509 de 2008.

En efecto, en esta nueva oportunidad no se cuestiona la asignación de recursos de regalías a Cormagdalena, ni la distribución de los mismos, sino que se demandan las exigencias de que (i) exista un concepto previo de viabilidad del Ministerio sectorial competente en relación con los proyectos a financiarse con recursos de regalías; y de que (ii) exista un control y vigilancia sobre la correcta utilización de los recursos de regalías que debe ejercer el Departamento Nacional de Planeación.

Por consiguiente, al no configurarse cosa juzgada constitucional, la Sala entrará a pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas del artículo 30 de la Ley 141 de 1994.

3.2 Existencia de cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 4º del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto

Mediante la sentencia C-275 de 1998 la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto 111 de 1996, en relación con el régimen presupuestal aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales y examinó si el artículo 4o. era aplicable o no a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En esa oportunidad, la demanda alegaba que el artículo 4o. del decreto 111 de 1996 no se refería a las Corporaciones Autónomas Regionales, dada la naturaleza especial que ellas tienen, reconocida constitucionalmente, y que por tanto tampoco se les aplicaban las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional.

En dicho pronunciamiento, la Corte, luego de analizar la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, y reiterar que se trata de "personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía", encontró que estas Corporaciones se encuentran en principio incluidas en el campo de aplicación del artículo 4o. demandado, en cuanto éste se refiere a "todas las personas jurídicas del orden nacional,". Sin embargo, al hacer la diferenciación sobre las clases de recursos que integran

el presupuesto de estas Corporaciones, tales como (i) dineros aportados por la Nación, de conformidad con los artículos 42 y siguientes de la ley 99 de 1993, y (ii) otros dineros provenientes de fuentes diferentes, como son las tasas, los recaudos de los impuestos prediales, multas, etc., de conformidad con el inciso segundo del artículo 317 de la Constitución y el artículo 46 de la ley 99 de 1993; la Corte encontró que los recursos transferidos por la Nación a cualquier título, se encuentran sometidos a la Ley Orgánica de Presupuesto, mientras que por el contrario, los otros recursos que corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 46 de la ley 99 de 1993, no se someten a las normas presupuestales de la Nación.

En este sentido, esta Corporación sostuvo que "[a]tendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución."

Con fundamento en esas consideraciones se decidió declarar "EXEQUIBLE el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, en los términos de esta sentencia, bajo el entendido de que se aplica 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."

En punto a esta decisión, la Corte precisó que no implicaba la exclusión del control fiscal que debe ejercer la Contraloría General de la República –art.267 Superior-, o el que la ley, no pueda determinar el manejo presupuestal, sobre los recursos no sujetos al Estatuto Orgánico del Presupuesto, lo cual a su vez no vulneraba la autonomía que la Constitución reconoce a estas Corporaciones.

Así mismo, aclaró que "el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre el régimen presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales; en razón a que el estudio del artículo 4º del decreto 111 de 1996, se realizó confrontando las normas de la Constitución que regulan las Corporaciones Autónomas Regionales, y no con toda la Carta, los efectos de la cosa juzgada son relativos."

Con fundamento en lo expuesto, la Sala evidencia que en relación con el artículo 4º del Decreto 111 de 1996 sí ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional, por cuanto en esta nueva oportunidad (i) se demanda el mismo enunciado normativo del artículo 4º del Decreto 111 de 1996; y (ii) se presenta el mismo cargo enervado en la demanda anterior en contra del artículo 4º del Decreto 111 de 1996, que dio origen a la sentencia C-275 de 1998, relativo a si esta disposición es aplicable o no a las Corporaciones Autónomas Regionales, problema que ya fue resuelto por esta Corte, la cual decidió que el artículo 4º del Decreto 111 de 1996 es exequible condicionadamente en el entendido que se aplica a las Corporaciones Autónomas Regionales exclusivamente en lo que corresponde a los recursos

provenientes de la Nación y que por tanto no se extiende al manejo de los demás recursos de estas Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 Superior.

Así las cosas, los demandantes pretenden en esta ocasión que la Corte vuelva a pronunciarse sobre una norma y un cargo que ya fue examinado y resuelto, so pretexto de exigir que en esta oportunidad se pronuncie adicionalmente en relación con un caso concreto y especial, como lo es el de la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena, olvidando que la Corte ya analizó de fondo el problema jurídico fundamental, que se plantea nuevamente, el cual se refiere a la cuestión de si el artículo 4º del Decreto 111 de 1996 es aplicable o no a las Corporaciones Autónomas Regionales, asunto frente al cual ya existe una decisión con fuerza de cosa juzgada y efectos erga ommes, y ha operado por tanto el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, razón por la cual la Corte no puede volver a entrar a analizar de fondo el asunto, ni a pronunciarse sobre la misma norma y por el mismo cargo de inconstitucionalidad ya resuelto en la sentencia C-275 de 1998, en razón a que la cosa juzgada constitucional excluye tal posibilidad.

En consecuencia, la Sala declarará en la parte resolutiva de esta sentencia, estarse a lo resuelto a lo decidido en la sentencia C-275 de 1998, en relación con el artículo 4º del Decreto 111 de 1996, al haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

4. Naturaleza constitucional de la Corporación Autónoma Regional del Río Magdalena –Cormagdalena-.

4.1 El artículo 331 de la Constitución crea la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena, y determina el objeto y finalidad de la misma, disponiendo que estará encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Esta norma superior remite al Legislador la tarea de regular su organización y fuentes de financiación, al consagrar que la Ley las determinará, así como la definición en favor de los municipios ribereños de un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

En desarrollo del artículo 331 Superior, la Ley 161 de 1994 organizó la Corporación como un ente corporativo especial del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotada de personería jurídica, y con el carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado, sometida a las reglas de las sociedades anónimas, salvo lo previsto en dicha ley. Esta previó, como órganos de administración una Asamblea Corporativa, una Junta Directiva y un Director Ejecutivo.

De otra parte, el artículo 150, numeral 7, de la Constitución estatuye que al Congreso corresponde, por medio de leyes, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía.

4.2 La jurisprudencia de esta Corte se ha referido en varias oportunidades a la naturaleza constitucional de Cormagdalena, a su creación y su organización4.

(i) La jurisprudencia constitucional ha señalado que por su creación y naturaleza constitucional, la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena es una entidad constitucional autónoma, independiente y separada de los tres poderes públicos, y que no constituye una entidad territorial, a pesar de que su creación se encuentra contenida dentro del título XI sobre organización territorial, y que por tanto "no puede ser considerada en ningún caso como sede espacial y física de ninguno de los poderes públicos que integran el Estado colombiano de conformidad con la Carta, ni es un ente territorial" 5

Así mismo, ha señalado que la entidad constitucional denominada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, es creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 superior y organizada por el Legislador con fundamento en el mismo precepto constitucional, que constituye una disposición instrumental de la Carta Política, ya que la misma norma remite a la ley tal facultad. 6

(ii) En cuanto al objetivo y finalidad de esta Corporación, este se encuentra claramente fijado por la norma superior, y desarrollado por el artículo 3º de la Ley 161 de 1994, finalidad que hace referencia a la "recuperación, rehabilitación, preservación y adecuado aprovechamiento del Río Magdalena", en específica consideración de su notable extensión, por su ineludible relación con otras fuentes y cuerpos de agua que hacen parte de aquel, y por la extraordinaria función reguladora y administrativa que le ha sido atribuída por la Constitución a la nueva entidad autónoma regional creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 de la Carta Política." 7

(iii) Es de resaltar que la creación de Cormagdalena se dio en el marco de un nuevo paradigma constitucional ecológico, y que por tanto fue concebida por el Legislador "para el manejo adecuado de los recursos naturales dentro de los varios y diversos ecosistemas existentes en la cuenca hidrográfica del Río de la Magdalena…" 8, razón por la cual, Cormagdalena se encuentra legitimada desde el punto de vista constitucional para participar en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que dicten las distintas autoridades competentes e incidan en el manejo de la cuenca del río, de conformidad con el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 161, norma que es un claro desarrollo de la función constitucional asignada a la entidad por el artículo 331 de la Carta Política y del artículo 339 superior, y no va en desmedro de la autonomía de Cormagdalena, sino por el contrario en desarrollo de la misma y cumplimiento de sus finalidades constitucionales. 9

Así mismo, esta Corporación ha resaltado la importancia que para la Constitución de 1991 tuvo la preservación y permanencia del medio ambiente y de los recursos hídricos del país, y por tanto la creación de Cormagdalena para cumplir con tal finalidad. Por esta razón, se explica que el Constituyente de 1991 "haya consagrado un trato especial a la principal hoya hidrográfica del país mediante la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, cuyo ámbito de acción desde el punto de vista ambiental, debe ser integral, buscar que las actividades humanas se ajusten a las posibilidades de la naturaleza sin deteriorar el ambiente en detrimento del patrimonio de todos10, y no puede restringirse a los municipios ribereños" 11. Lo anterior, a partir de una visión integral del río y su cuenca, y de la necesidad de un manejo integrado del Río Magdalena, que ha sido considerado por esta Corte como indispensable para "proteger el derecho a la vida y articular las acciones que en el área de su jurisdicción han de realizar las diferentes entidades territoriales, sin que de ello

pueda derivarse una vulneración de los artículos 1º y 287 de la Constitución" 12. Con ello, la Constitución busca preservar y proteger el medio ambiente, los recursos hídricos y el derecho a la vida, derechos a los que la Carta les confiere una especial atención en los artículos 79, 80 y 331 Superiores.

Acerca de este tema, explicó esta Corporación que el manejo integrado de la cuenca del Río Magdalena se torna necesario, teniendo en cuenta el hecho de que "el agua forma parte integrante de un ecosistema fundamental para la vida y los derechos conexos con ella, amén de ser un bien común, cuya preservación resulta por tanto indispensable y cuya vulnerabilidad y fragilidad demandan una planificación que comprenda la hoya hidrográfica en su totalidad, en materias como el uso del suelo, del agua y de los mecanismos de gestión apropiados, incluyendo los sistemas que en el desembocan y aquellos donde vierte finalmente sus aguas." 13

(iv) Para los fines del presente estudio, es preciso resaltar la naturaleza de entidad administrativa autónoma, del orden nacional, con un régimen constitucional propio, que le es predicable a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena.

A este respecto ha dicho la Corte:

"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, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas." 14

En otra oportunidad, la Corte expresó que "las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley." 15

Así mismo, en una nueva ocasión la Corte sostuvo que "… con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado

aprovechamiento de los recursos naturales.” 16

(v) Ahora bien, específicamente en relación con la naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena, y para lo fines del presente estudio de constitucionalidad, es preciso resaltar que la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que Cormagdalena es (a) una corporación autónoma regional; (b) una entidad administrativa de creación constitucional; (c) de regulación legal; (d) del orden nacional; (e) que funciona como empresa industrial y comercial del Estado; (f) que goza de autonomía, sin ser independiente del Estado y de la Nación, y (g) puede adquirir compromisos financieros para la mejor ejecución de su objeto.

Así, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido expresa y claramente que se trata de ente de orden nacional, que como tal puede adquirir compromisos financieros para llevar a cabo una mejor ejecución de su objeto, y que por tanto la Ley 161 de 1994 fue expedida con sujeción a lo dispuesto en la Constitución “en materia de modificación de la estructura de la Administración Nacional, cuyo proyecto es de iniciativa exclusiva del Gobierno.” 17

(vi) Respecto de la jurisdicción territorial de Cormagdalena, la Corte al referirse a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 161 de 1994,18 en relación con los límites espaciales de la jurisdicción de Cormagdalena sobre municipios ribereños y no ribereños al río Magdalena, encontró esa norma ajustada a la Constitución, por cuanto en primer lugar, el mismo artículo 331 superior encarga al Legislador todo lo atinente a la organización del ente en mención; y en segundo lugar, la misma redacción amplia y abierta del texto superior que crea directamente la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena “permite la incorporación de otros municipios distintos de los ribereños al área de acción y a la jurisdicción de la entidad, siempre que exista un vínculo directo con aquellos fines constitucionales.”19 En este sentido, encontró que “como el Constituyente no se ocupó de señalar y de fijar con exactitud el área de jurisdicción de la Corporación, debe entenderse que dejó dicha función en manos del legislador y que lo mismo puede darse en atención a los factores mencionados más arriba, claro está, sin desbordar una formula racional que atienda a factores reales y objetivos y que se sustenten en una relación material evidente, como es el caso de los municipios que se establecen en la norma acusada.” 20

(vii) Acerca de la organización de Cormagdalena, la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 161 de 1994, 21 constató que este precepto constituye una norma de rango legal que cumple el mandato constitucional encargado al Legislador, en cuanto a establecer la organización mínima, razonable y necesaria de las funciones que debe cumplir la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena dentro del marco de sus expresas y precisas definiciones. 22

(viii) En punto al tema relativo a la libertad de configuración del legislador y a la autonomía de la entidad, la Corte al estudiar el artículo 4º mencionado, resaltó de una parte, la amplia libertad de configuración que le compete al Legislador para regular lo atinente a la organización y financiación de Cormagdalena, y de otra parte, el carácter autónomo de esa entidad, el cual no se ve disminuido por la regulación que desarrolle el Legislador, dentro del marco de creación constitucional determinado por el artículo 331 superior. Al respecto precisó que “Cormagdalena es la clase de entidad de cuya regulación se ocupa la ley

parcialmente acusada en este asunto y, sin duda, aquella regulación se establece en expresa atención a las funciones constitucionales que le son propias y dado su carácter de entidad administrativa autónoma, pero no independiente, del orden nacional, con un régimen constitucional propio que, además, en este caso es específico y concreto." 23

(ix) Especial interés para el presente estudio de constitucionalidad, reviste la naturaleza autónoma de estas corporaciones, frente a lo cual la jurisprudencia constitucional ha precisado que dicha autonomía (a) se deriva de un expreso mandato constitucional contenido en el numeral 7 del artículo 150 Superior; (b) que implica que éstas no se encuentran adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo; (c) que incluye la autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política; (d) que en virtud de ella, pueden cumplir determinadas funciones autónomas, de conformidad con los casos señalados por la ley, pudiendo ser agentes del Gobierno Nacional; y (e) que dicha autonomía no es absoluta, sino que se encuentra inscrita dentro de los límites fijados por el marco constitucional superior, ya que "el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución."24

(x) En cuanto a la destinación para Cormagdalena de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, en primer lugar, la Corte se referirá brevemente a las normas constitucionales en materia de uso y utilización de regalías y compensaciones; para luego, referirse a la constitucionalidad de la destinación de recursos de regalías a Cormagdalena:

(a) De conformidad con el artículo 332 Superior, "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes".

Por su parte, el artículo 360 de la Carta Política dispone que al Legislador le compete fijar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y determinar los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Igualmente, dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

También dispone el artículo 360 Fundamental, que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, "tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones".

De conformidad con el artículo 361 superior, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Así mismo prevé la norma superior, que estos fondos se aplicará a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

(b) Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples fallos acerca del tema de regalías25, en

donde ha analizado diferentes aspectos de esta problemática constitucional, tales como la naturaleza y características de los recursos de regalías y de compensaciones, la titularidad sobre los recursos de regalías, la constitución y naturaleza del Fondo Nacional de Regalías, la amplia libertad de configuración del Legislador que caracteriza esta materia y los límites de la misma, los mecanismos de control y vigilancia respecto de la asignación de estos recursos, entre otros temas relevantes para el presente estudio de constitucionalidad, que aquí se expondrán en lo pertinente de manera sintética.

(c) De conformidad con los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional respecto de esta materia, se pueden extraer las siguientes reglas constitucionales:

– La explotación de recursos naturales causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de otros derechos o compensaciones, de manera que las regalías son contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables;

– La titularidad de las regalías radica en cabeza del Estado, en su calidad de propietario del subsuelo, de manera que los recursos de regalías por la explotación de recursos naturales pertenece al Estado;

– Las entidades territoriales tienen un derecho de participación de las mismas, de conformidad con la ley, y por tanto les asiste el derecho a participar de las regalías;

– Los recursos de regalías constituyen fuentes exógenas de financiación para las entidades territoriales;

– El artículo 361 estipula expresamente las asignaciones a las cuales deberán destinarse estos recursos;

– Al Legislador es a quien le asiste, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia, un amplio margen de configuración regulativa en el ámbito de regalías, con el fin de determinar: las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables; la designación de los recursos de regalías, los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de tales recursos, y los porcentajes de las designaciones de regalías; el destino de los recursos no asignados e incorporados al Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales en las aplicaciones definidas en el artículo 361 superior; los mecanismos de control sobre estos recursos en los diferentes niveles y áreas; y que por tanto, la amplia libertad de configuración del Legislador en este ámbito no riñe con la autonomía de las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 287 superior.26 Finalmente, la Ley es la que debe determinar los conceptos respecto de los montos, distribuciones y participaciones de las entidades territoriales en las regalías.

– Los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los municipios o departamentos, deben ser transferidos al Fondo Nacional de Regalías, que hará la redistribución pertinente entre las entidades territoriales según lo dispuesto por ley;

(d) En cuanto a la destinación de recursos de regalías a Cormagdalena, la Corte al estudiar el

artículo 17 literal b) de la Ley 161 de 199427, encontró que esta norma se ajusta a los artículos 360 y 361 de la Carta Política, puesto que en este caso "no se trata de un recurso que haga parte del patrimonio de Cormagdalena, ni que constituya una renta propia; se trata de una renta que ingresa para ser administrada e invertida en los departamentos y municipios de la jurisdicción de Cormagdalena y especialmente en los municipios ribereños."28

En punto a este tema, concluyó la Corte en esa oportunidad que "la norma acusada se ajusta plenamente a estas prescripciones constitucionales, cuando prevé que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, pueden conformar una de las rentas de un ente que no es, según la Carta Política, una entidad territorial, claro está, esta renta no es propia de Cormagdalena y por ello debe aplicarla a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción." 29

De otra parte, resaltó la Corte que el inciso segundo del artículo 331 de la Carta Política determina que la ley señalará las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y que determinará en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación, de cuya disposición superior concluye que esta norma constitucional valida la competencia del Legislador para "disponer que la mencionada corporación reciba alguna parte de aquellas regalías como fuente de financiación para cumplir con sus cometidos constitucionales, dentro del ámbito geográfico de sus funciones. Desde luego, sin que aquellas puedan ser destinadas al funcionamiento de Cormagdalena, pues no son una renta propia."

Sobre este tema, precisó la jurisprudencia constitucional que la propia Ley 161 de 1994 respeta estas limitantes relativas a la ejecución de los recursos de regalías, en cuanto estipula que la destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías se debe llevar a cabo "a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, y adelantados, bien por las entidades territoriales o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que a la preservación del medio ambiente se trate, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación; así, se otorga el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río." 30

Por tanto, la Corte encontró pleno respaldo constitucional a la destinación de recursos del Fondo Nacional de Regalías a Cormagdalena, en punto a lo cual sostuvo:

"En última instancia, los recursos del Fondo Nacional de Regalías que integran el patrimonio y rentas de la Corporación, aun cuando no son de propiedad de las entidades territoriales éstas si tienen el derecho constitucional a beneficiarse de las mismas; por ello, el Fondo se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, pero con el objeto de contribuir al mejoramiento

de aquellas, por vía de las prioridades definidas por el legislador e inclusive en alguna de sus partes o en un porcentaje a través de la financiación de actividades de inversión de Cormagdalena.

No obstante que el artículo 361 de la Carta ordena que los recursos del Fondo Nacional de Regalías, deben destinarse a las entidades territoriales, también delega en el legislador el señalamiento de las condiciones en que dicha destinación debe realizarse; así, la Ley 161 de 1994, dispone que ella se realice a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, adelantados, bien por las entidades territoriales, o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que se refiere a la preservación del medio ambiente.

Además, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación, se está dando el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río, a la que, por demás, pertenecen todos los representantes legales de los municipios ribereños, pues éste es el desarrollo que el Constituyente quiso dar a las regalías de los municipios ribereños en concordancia con el objeto de Cormagdalena.

Como se ha destacado por la jurisprudencia de la Corte, el mencionado Fondo se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, con el objeto de contribuir al mejoramiento de aquellas y las prioridades definidas por el legislador, y la regulación correspondiente hace parte de otra ley de la república, con lo cual se descarta la supuesta inconstitucionalidad que quiere encontrar la demanda.”31

(xi) En otra oportunidad, la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 141 de 199432, se pronunció nuevamente sobre el tema de las regalías para Cormagdalena, y la constitucionalidad de la asignación del 10% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a dicha entidad, que no tiene el carácter de territorial, para que sea distribuido por ésta entre los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, en lugar de ser entregados directamente a aquellos.

En esa oportunidad, la Corte reiteró (i) que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta y que ésta no se afecta por la determinación de los recursos que constituyen fuentes exógenas como las regalías, de conformidad con los artículos 287, 360 y 361 Superiores y (ii) que el Legislador goza de una amplia libertad configurativa para regular “el tratamiento favorable que en materia de regalías ha de otorgarse a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, la forma de participación de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, y los términos en que se destinarán a las entidades territoriales, a través del Fondo Nacional de Regalías, los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios mencionados” 33, de conformidad con lo previsto por el artículo 331 de la Carta Política.

Así, precisó la Corte que la amplitud de la facultad configurativa del Legislador en esta materia se fundamenta, en primer lugar, en que la norma constitucional del 331, que prevé

la asignación de regalías para Cormagdalena, no establece una reglamentación exhaustiva en la materia cuyo establecimiento deja en manos del Congreso y, en segundo lugar, en que lo que los artículos 331, 360 y 361 contemplan para las entidades territoriales allí mencionadas es un derecho de participación cuya cuantía, que se traduce en un porcentaje de las mismas, corresponde fijar al Legislador34.

El Legislador debe tener en cuenta la finalidad constitucional de preservación de los recursos hídricos y con ella del derecho a la vida, así como la necesidad de una visión integral del río y de su cuenca, y por tanto de un manejo integral del Río Magdalena, al momento de establecer la distribución de los recursos de regalías canalizados a través de una entidad como Cormagdalena.

Reiteró en punto a este tema, lo establecido por la Corte mediante la sentencia C-593 de 199535 en relación con la validez constitucional de la amplia jurisdicción territorial que le compete a Cormagdalena sobre municipios diferentes a los estrictamente ribereños.

Concluyó la Corte, que es por tanto constitucional que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías puedan ser asignadas a una entidad como Cormagdalena "para ser destinada a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción con lo cual estos resultan beneficiados indirectamente, acatando el precepto constitucional que creó dicho Fondo." 36

Finalmente, encontró la Corte que los artículos 31 a 39 de la Ley 141 de 1994, que definen la distribución de las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel, metales preciosos, piedras preciosas, sal, minerales metálicos, no metálicos y radiactivos entre los departamentos productores, los municipios o distritos productores, los municipios o distritos portuarios y el Fondo Nacional de Regalías, son constitucionales de conformidad con los artículos 331 y 360 de la Carta Política.

(xii) En cuanto al régimen presupuestal aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte a partir del análisis del artículo 4º de la Ley 111 de 1996 mediante la sentencia C-275 de 1998, ya tuvo la oportunidad de establecer si el artículo 4º se aplica o no a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En ese pronunciamiento, la Corte reiteró la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales,37 a la cual se ha hecho referencia en apartado anterior de esta sentencia, reiterando que "las Corporaciones son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía." Y que por tanto, en principio las Corporaciones se encuentran incluidas en el campo de aplicación del artículo 4º del Decreto 111 de 1996, ya que "éste señala que "Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos … se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos."38

No obstante lo anterior, la Corte precisó que el presupuesto de las Corporaciones se encuentra integrado tanto con dineros aportados por la Nación, de conformidad con los artículos 41 y siguientes de la Ley 99 de 1993, así como con otros dineros provenientes de diversas fuentes, tales como tasas, recaudos de impuestos prediales, multas, entre otros.

Aclaró igualmente, que las Corporaciones integran su presupuesto con dineros aportados por la Nación, tal como lo señalan los artículos 42 y siguientes de la ley 99 de 1993, y con otros dineros provenientes de fuentes diferentes, como son las tasas, los recaudos de los impuestos prediales, multas, etc, como lo ejemplifica el inciso segundo del artículo 317 Superior y el artículo 46 de la Ley 99 de 1993 que trata del patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por tanto, esta Corporación concluyó que "las sumas de dinero y especies que a cualquier título les transfiera la Nación, los bienes muebles e inmuebles y los que les sean transferidos a cualquier título, están sometidos a la Ley Orgánica de Presupuesto. No así los que corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 46 (de la ley 99 de 1993), …, que no se someten a las normas presupuestales de la Nación." 39

De otra parte, precisó la Corte, que el hecho de que los recursos diferentes a los transferidos por la Nación a las Corporaciones Autónomas Regionales, no se encuentren sometidos a la Ley Orgánica de Presupuesto, no significa ni que éstos recursos no sean objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución; ni que la ley no pueda determinar la manera de su manejo presupuestal, "en razón de la autonomía que la Constitución reconoce a estas Corporaciones." 40

Dada las diferentes clases de recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, y con el fin de proteger "el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades", la Corte concluyó que (i) respecto de los recursos provenientes de la Nación, es válido constitucionalmente, la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996; (ii) mientras que en relación con los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los que contempla el artículo 317 de la Constitución, la aplicación del artículo 4º del Decreto 111 de 1996 no resulta válida, desde el punto de vista constitucional.

En consecuencia, se declaró exequible el artículo 4o. del Decreto 111 de 1996, en el entendido de que se aplicaba exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación, y por tanto, no se extendía al manejo de los demás recursos de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.

Con base en lo expuesto pasa la Corte a analizar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

5. Análisis constitucionales de las normas demandadas

5.1 En primer lugar, la Sala debe desestimar la solicitud presentada por el Ministerio Público en relación con la necesidad de realizar unidad normativa entre la expresión "un ente corporativo especial del orden nacional" contenida en el artículo 1º de la Ley 161 de 1994 y el enunciado demandado "el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del

Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley." contenida igualmente en el artículo 1º de la Ley 161 de 1994. Lo anterior, en razón a que no se cumplen los requisitos para que pueda proceder y sea necesario adelantar tal unidad normativa, ya que (i) la expresión demandada tiene un contenido normativo autónomo e independiente, respecto del cual es posible adelantar el análisis constitucional de manera separada; y (ii) no se evidencia por tanto una conexión inescindible entre la expresión respecto de la cual se solicita la unidad normativa y el precepto normativo demandado, que haga necesario realizar la unidad normativa entre dichas expresiones.

5.2 Análisis de la expresión demandada contenida en el artículo 1º de la Ley 161 de 1994.

(i) La expresión demandada contenida en el artículo 1º de la Ley 161 de 1994 determina que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –Cormagdalena-, funcionará como una empresa industrial y comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la Ley 161 de 1994.

El alcance normativo de esta expresión, debe entenderse en el contexto del propio artículo 1º del cual hace parte, el cual prevé que Cormagdalena, de conformidad con el artículo 331 Superior se organiza como un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia y que funcionará como una empresa industrial y comercial del Estado.

(ii) La Corte encuentra que no le asiste razón a los demandantes al argumentar que esta disposición contraviene lo dispuesto en el artículo 331 Superior y el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política, por presuntamente vulnerar la naturaleza jurídica que la Constitución le otorgó a Cormagdalena como corporación autónoma regional, y que por tanto no le compete al Legislador determinar que funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, ya que ello limita la autonomía de Cormagdalena.

(iii) La Sala reitera que el artículo 331 de la Constitución crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, y determina el objeto y finalidad de la misma, disponiendo que estará encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

En este sentido, la entidad constitucional denominada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, es creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 Superior y su organización le compete al Legislador con fundamento en el mismo precepto constitucional, en cuanto la misma norma remite a la ley tal facultad.

Es precisamente en desarrollo del artículo 331 Superior, que la Ley 161 de 1994 organizó la Corporación como un ente corporativo especial del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotada de personería jurídica, y con el carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado, sometida a las reglas de las sociedades anónimas, salvo lo previsto en dicha ley.

De otra parte, el artículo 150, numeral 7, de la Constitución estatuye que es al Congreso al

que le compete, por medio de leyes, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía.

En relación con la naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –Cormagdalena-, esta Sala reitera que esa entidad es (a) una corporación autónoma regional; (b) una entidad administrativa de creación constitucional; (c) de regulación legal; (d) del orden nacional; (e) que funciona como empresa industrial y comercial del Estado; (f) que goza de autonomía, sin ser independiente del Estado y de la Nación, y (g) que puede adquirir compromisos financieros para la mejor ejecución de su objeto.

De esta manera, la Sala reitera su jurisprudencia constitucional, en cuanto ha señalado que, por su creación y naturaleza constitucional, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es una entidad constitucional autónoma e independiente, pero no constituye una entidad territorial, a pesar de que su creación se encuentre contenida dentro del título XI de la Carta, sobre organización territorial41. En desarrollo del artículo 331 Superior, la Ley 161 de 1994 organizó la Corporación como un ente corporativo del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotada de personería jurídica y con el carácter de empresa industrial y comercial del Estado, sometida a las reglas de las sociedades anónimas, salvo en lo previsto en dicha ley. Como órganos de administración, la ley establece una Asamblea Corporativa, una Junta Directiva y un Director Ejecutivo.

De otra parte, la Sala recuerda que la jurisprudencia ha considerado que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y que al mismo tiempo, fueron concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de precisos fines asignados por la Constitución o por la ley en materia de preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha destacado que la creación de Cormagdalena, se dio en el marco de un nuevo paradigma constitucional ecológico y que por tanto, fue concebida por el Legislador para el manejo adecuado de los recursos naturales dentro de los varios y diversos ecosistemas existentes en la cuenca hidrográfica del Río de la Magdalena, de manera que se encuentra legitimada desde el punto de vista constitucional, para participar en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que dicten las distintas autoridades competentes e incidan en el manejo de la cuenca del río, de conformidad con el inciso segundo del artículo 4º de la Ley 161 de 1994, el cual es un claro desarrollo de la función constitucional asignada a la entidad por el artículo 331 de la Carta Política y del artículo 339 Superior, y no va en desmedro de la autonomía de Cormagdalena.

En cuanto a la libertad de configuración del legislador y a la autonomía de la entidad, esta Corte insiste en la amplia libertad de configuración que le compete al Legislador para regular lo atinente a la organización y financiación de Cormagdalena, y de otra parte, el carácter autónomo de esa entidad, el cual no se ve disminuido por la regulación que desarrolle el Legislador, dentro del marco de creación constitucional determinado por el artículo 331 superior.

(iv) Con fundamento en lo anterior, encuentra la Sala que el artículo 1º de la Ley 161 de 1994 al organizar la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, no viola la Constitución, como lo alega la demanda, por cuanto dicha facultad de organización le compete claramente al Legislador por expresa disposición constitucional, de manera que se trata del ejercicio de una competencia propia de la Ley, de conformidad con el artículo 331 Superior, lo cual no ofrece reparo alguno de orden constitucional.

Así, a juicio de la Sala, los términos usados por la Constitución en su artículo 331 Superior, son muy claros, de manera que el Congreso es el que tiene a su cargo la competencia y responsabilidad de regular la organización y funcionamiento de Cormagdalena, de conformidad con la norma constitucional habilitante y sin desmedro de la autonomía que caracteriza a las corporaciones autónomas regionales.

De otra parte, evidencia la Sala que dicha organización funcional como Empresa Industrial y Comercial del Estado no se puede interpretar en desmedro de la autonomía constitucional que caracteriza a las corporaciones autónomas regionales, de conformidad con el artículo 150 numeral 7 de la Carta Política.

En síntesis, concluye la Sala que la expresión acusada del artículo 1º de la Ley 161 de 1994 se ajusta a las normas constitucionales contenidas en los artículos 331 y 150 numeral 7 de la Carta Política, así como a los criterios y reglas jurisprudenciales fijados en la materia, en razón a que se trata de la regulación de la organización y funcionamiento de Cormagdalena, ámbito que el Constituyente delegó en manos del Legislador y respecto del cual éste goza de un amplio margen de libertad configurativa, claro está sin desmedro del marco y principios constitucionales que informan la entidad de Cormagdalena, tales como la autonomía de la misma, que sin embargo no es absoluta.

Por consiguiente, en la parte resolutiva de la presente sentencia declarará exequible la expresión demandada del artículo 1º de la Ley 161 de 1994.

5.3 Análisis de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 12 y 15 de la Ley 161 de 1994

(i) La expresión demandada contenida en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994, artículo que fija las funciones de la asamblea corporativa, establece que los estatutos, los reglamentos de funcionamiento y sus reformas, que adopte la Corporación a través de la asamblea corporativa, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República. Es precisamente el aparte normativo que establece la obligación de someter los estatutos de la Corporación, así como sus reglamentos y reformas, a la aprobación del Presidente de la República, lo que se objeta en esta ocasión.

Por su parte, la expresión demandada del artículo 15 de la Ley 161 de 1994, precepto que regula el tema relativo al Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, establece que este Director, el cual es el representante legal de la misma y ejerce las funciones que le asigne los estatutos y aquellas que le delegue la Junta Directa de conformidad con la misma normativa, será elegido por votación de las dos terceras partes de sus miembros, de lista de cinco candidatos presentadas por el Presidente

de la República. Es precisamente la determinación de la elección del director ejecutivo de lista de cinco candidatos que presente el Presidente de la República la que se objeta como constitucional.

(ii) En relación con los cargos presentados frente al artículo 12, numeral 1º, y artículo 15 de la ley 161 de 1994, la Sala encuentra que no le asiste razón a los demandantes al considerar que dichos enunciados normativos son inconstitucionales, ya que según el libelo (a) la aprobación de los estatutos de la entidad por parte del Presidente de la República, y (b) la incidencia del Presidente de la República en la elección del director ejecutivo; cercena la autonomía de Cormagdalena.

(iii) En punto a estos temas, la Sala reitera que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es una entidad creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 Superior, y que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución estatuye que la reglamentación de las Corporaciones Autónomas Regionales debe realizarse dentro de un régimen de autonomía, de manera que su organización y fuentes de financiación corresponde configurarlas al Legislador, con fundamento en el mismo precepto constitucional que remite expresamente a la ley la regulación de estos aspectos, así como la definición a favor de los municipios ribereños de un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

En relación con las exigencias relativas a que los estatutos de Cormagdalena sean aprobados por el Presidente de la República, y a que el director ejecutivo de esa Corporación sea elegido de lista de cinco candidatos que presente el Presidente de la República; la Corte encuentra que éstas constituyen regulaciones y requisitos que corresponden a la misma naturaleza jurídica de Cormagdalena como entidad de orden nacional, que si bien goza de autonomía administrativa no puede actuar como una rueda suelta en el engranaje del Estado, sino de manera coordinada y armónica con los diversos órganos y autoridades que trabajan en el sector de la protección ambiental y el aprovechamiento de los recursos naturales. Como lo ha señalado la jurisprudencia, la autonomía en los diversos grados que consagra la Constitución no es absoluta, sino que por el contrario, se sujeta a los principios que rigen la función administrativa y a la necesaria coordinación entre las distintas entidades públicas, de forma que se garantice el cumplimiento de los fines del Estado.

En este sentido, la Corte advierte que la separación y autonomía entre las ramas y ciertos órganos estatales no excluye la intervención de otro órgano o rama del poder, como ocurre por ejemplo, con la designación de algunos funcionarios, entre otros, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, quienes son designados por el Presidente de la República; los magistrados de la Corte Constitucional, a quienes los elige el Senado de la República de ternas elaboradas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; sin que se presente desmedro alguno de la autonomía de esas entidades. En este sentido, la circunstancia de que los estatutos de la entidad sean aprobados por el Presidente de la República y de que el Presidente de la República postule la lista de cinco (5) candidatos de los cuales la Junta Directiva de Cormagdalena elegirá su Director Ejecutivo, no puede considerarse como una vulneración de la autonomía de la que

goza Cormagdalena.

A juicio de la Corte, no puede asimilarse la autonomía de que gozan las entidades territoriales en virtud del artículo 1º de la Constitución, a la prevista para las corporaciones autónomas regionales y por lo mismo, no pueden aplicarse los rasgos de la autonomía territorial de mayor intensidad, contenidos en el artículo 287 de la Constitución que, en todo caso y no obstante su mayor grado de independencia, se sujetan al marco que establezca el Legislador y a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 Superior.

En punto a este tema, encuentra esta Sala que la Constitución establece diversos grados de autonomía, cada uno delimitado en su ámbito competencial de manera específica por la normatividad constitucional y desarrollado por la Ley. De esta manera, la autonomía que les reconoce el constituyente a las Corporaciones Autónomas Regionales se aproxima más a una forma particular de descentralización por servicios, que es la que caracteriza a las denominadas entidades descentralizadas del orden nacional, una de cuyas modalidades es la empresa industrial y comercial del Estado que el Legislador escogió para organizar a Cormagdalena y así dotarla de personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, que le permita desarrollar su objeto, acorde con las directrices que tracen sus órganos directivos.

Por consiguiente, las expresiones acusadas de los artículos 12 y 15 de la Ley 161 de 1994 resultan ajustadas a la Constitución y en particular, a los artículos 150, numeral 7 y 331 superiores, en la medida que el Legislador se limitó a regular aspectos de la organización de dicha Corporación.

En consecuencia, en la parte resolutiva de esta sentencia, la Sala declarará la exequibilidad de las expresiones demandadas de los artículos 12 y 15 de la Ley 161 de 1994.

5.5 Análisis de las expresiones demandadas contenidas en el artículo 30 de la Ley 141 de 1994

(i) La primera expresión demandada del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, se encuentra contenida en el inciso segundo de ese artículo, el cual consagra los derechos de los municipios ribereños del Río Magdalena. Esta expresión acusada establece un concepto previo de viabilidad del Ministerio sectorial competente, para la priorización y aprobación por parte de la Junta Directiva de Cormagdalena de los proyectos financiados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

El artículo 30 prevé por tanto en sus dos primeros incisos (i) que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, recibirá el diez (10%) de los ingresos anuales propios del Fondo Nacional de Regalías; y (ii) consagra como mecanismo especial de ejecución de los recursos de dicho Fondo, el que los proyectos que se financien con esos recursos serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo concepto de viabilidad del Ministerio sectorial competente.

(ii) La segunda expresión que se demanda del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, se encuentra contenida en el inciso quinto de esa norma, y establece que el control y vigilancia

de la correcta utilización de estos recursos será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

(iii) Encuentra la Corte, que no le asiste razón a los demandantes en relación con la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas contenidas en el artículo 30 de la Ley 141 de 1994, al considerar que con estas disposiciones queda abolida la autonomía de Cormagdalena para el manejo de su recurso financiero más importante.

(iv) Acerca del tema de las regalías, la Sala reitera aquí las reglas constitucionales y jurisprudenciales, que se derivan de los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política:

(a) La explotación de recursos naturales causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de otros derechos o compensaciones, de manera que las regalías son contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables;

(b) La titularidad de las regalías radica en cabeza del Estado, en su calidad de propietario del subsuelo, de manera que los recursos de regalías por la explotación de recursos naturales pertenece al Estado;

(c) Las entidades territoriales tienen un derecho de participación de las mismas, de conformidad con la ley, y por tanto les asiste el derecho a participar de las regalías;

(d) Los recursos de regalías constituyen fuentes exógenas de financiación para las entidades territoriales;

(e) El artículo 361 estipula expresamente las asignaciones a las cuales deberán destinarse estos recursos;

(f) Al Legislador es a quien le asiste, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia, un amplio margen de configuración regulativa en el ámbito de regalías, cuya determinación, en concordancia con el inciso tercero del artículo 360 y la jurisprudencia de esta Corte, se encuentra atribuido al Legislador. Así, el Legislador puede fijar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables; la designación de los recursos de regalías, los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de tales recursos, y los porcentajes de las designaciones de regalías; el destino de los recursos no asignados e incorporados al Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales en las aplicaciones definidas en el artículo 361 superior; los mecanismos de control sobre estos recursos en los diferentes niveles y áreas. Por tanto, la amplia libertad de configuración del Legislador en este ámbito no riñe con la autonomía de las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 287 superior.42 De otra parte, la Ley es la que debe determinar los conceptos respecto de los montos, distribuciones y participaciones de las entidades territoriales en las regalías.

(g)Los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los municipios o departamentos, deben ser transferidos al Fondo Nacional de Regalías, que hará la redistribución pertinente entre las entidades territoriales según lo dispuesto por ley;

(v) Así mismo, la Sala reitera aquí la validez constitucional de la destinación de los recursos

de regalías a Cormagdalena, de conformidad con el inciso segundo del artículo 331 de la Carta Política, el cual determina que la ley señalará las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y que establecerá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación. Razón por la cual ha encontrado pleno respaldo constitucional a la destinación de recursos del Fondo Nacional de Regalías a Cormagdalena.

En relación con este asunto, se reitera que la asignación de recursos de regalías (i) se encuentra en plena consonancia con la naturaleza jurídica de Cormagdalena – art. 331 C.P.-; (ii) no vulnera la autonomía de estas entidades –art. 150 num. 7-; (iii) que sin embargo la autonomía de estas Corporaciones no es absoluta; y (iv) que el legislador goza de una amplia libertad configurativa para regular lo atinente a la distribución, manejo, control y vigilancia de los recursos de regalías destinados a Cormagdalena, lo cual encuentra sustento constitucional en el propio artículo 331 Superior.

Por tanto, concluye la Sala que al no ser absoluta la autonomía de estas Corporaciones y contar el Legislador con una amplia libertad de configuración tanto para regular el funcionamiento de Cormagdalena –art. 331 Superior- como para regular el tema de la asignación, distribución, manejo, control y vigilancia sobre los recursos de regalías –art. 360 y 361 C.P.-, es por tanto legítimo desde el punto de vista constitucional, que el Congreso pueda regular estas materias fijando límites y determinando exigencias relativas a la aprobación de proyectos a ser financiados con recursos de regalías, y sobre el control y vigilancia respecto de la ejecución de los mismos, sin que ello vaya en desmedro de la autonomía constitucional que le corresponde a Cormagdalena.

(vi) Con fundamento en lo anterior, la Corte reitera aquí que es al Legislador a quien le asiste, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia, un amplio margen de configuración legislativa en el ámbito de las regalías, cuya regulación, en concordancia con el inciso tercero del artículo 360 y los lineamientos trazados por la jurisprudencia, comprende las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, la designación de los recursos de regalías, los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de tales recursos, el destino de los recursos no asignados e incorporados al Fondo Nacional de Regalías en las aplicaciones definidas en el artículo 361 de la Carta y los mecanismos de control sobre estos recursos en los diferentes niveles y áreas.

De igual modo, reafirma la validez constitucional de la destinación de recursos de regalías a Cormagdalena, acorde con lo prescrito en el inciso segundo del artículo 331 de la Constitución y de las condiciones y exigencias establecidas para el manejo de estos recursos, en orden a financiar los proyectos priorizados y aprobados por esa entidad, tal como un concepto previo de viabilidad emitido por el Ministerio del sector, así como el control y vigilancia que el Departamento Nacional de Planeación ejerce sobre dicho manejo, teniendo en cuenta que el Fondo Nacional de Regalías se encuentra adscrito a dicho Departamento, de conformidad con la Ley 141 de 1994, adscripción que la Corte declaró acorde con la Constitución43. Es claro que este control no excluye el que corresponde a los organismos de control previsto en los artículos 267 s.s. y 275 s.s. de la Carta Política en cabeza de las contralorías y el Ministerio Público.

(vii) En síntesis, por las razones expuestas, la Sala colige que es constitucional, razonable y proporcional, el que el Legislador haya fijado este tipo de condiciones y exigencias a Cormagdalena para el manejo de recursos de regalías, con el fin de financiar proyectos priorizados y aprobados por esa entidad, tal como un concepto previo de viabilidad emitido por el ministerio seccional competente, así como que Planeación Nacional ejerza control y vigilancia sobre el manejo de dichos recursos. Adicionalmente, es de tener en cuenta que el Fondo Nacional de Regalías se encuentra adscrito a Planeación Nacional, de conformidad con la misma Ley 141 de 1994, disposición respecto de la cual esta Corporación ya se ha pronunciado declarándola exequible mediante la Sentencia C-781 de 2007. Finalmente, es importante, aclarar que el control y vigilancia sobre la ejecución de recursos de regalías de que trata el artículo 30 de la Ley 141 de 1994, no excluye el control fiscal que le corresponde a los organismos de control, como a las contralorías y al Ministerio Público, de conformidad con los artículos 267 ss. y 275 ss. de la Carta Política.

Por consiguiente, la Sala concluye que las expresiones demandadas contenidas en el artículo 30 de la Ley 141 de 1994, al establecer (a) un concepto previo de viabilidad del Ministerio sectorial competente, para la priorización y aprobación por parte de la Junta Directiva de Cormagdalena de los proyectos financiados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías; y (b) al establecer que el control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación; no solo no se encuentran en contravía de los artículos 331, 150 num.7, 360 y 361 de la Constitución Política, sino que por el contrario, constituyen un desarrollo de los mismos para garantizar el adecuado manejo de los recursos de regalías, y se encuentran por tanto en armonía con la naturaleza jurídica de Cormagdalena, con su autonomía constitucional, que sin embargo no es absoluta, con la amplia libertad de configuración que le ha sido asignada al Legislador para regular el funcionamiento de Cormagdalena y el manejo y distribución de los recursos de regalías destinados a esa entidad, así como también con la amplia libertad de configuración que le asiste de manera general al Legislador en materia de distribución, manejo, control y vigilancia de los recursos de regalías, de conformidad con las normas superiores mencionadas.

En consecuencia, en la parte resolutiva de esta sentencia la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones demandadas contenidas en el artículo 30 de la Ley 161 de 1994.

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión: “el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo previsto por la presente Ley”, contenida en el artículo 1º de la Ley 161 de 1994.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la expresión: “para someterlos a la aprobación del Presidente de la República”, contenida en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión: “de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República”, contenida en el artículo 15 de la Ley 161 de 1994.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones; “previo concepto de viabilidad del Ministerio Sectorial competente” y “El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos

serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación y”, contenidas en el artículo 30 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 3º de la Ley 1283 de 2009.

Quinto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-275 de 1998 respecto del artículo 4º del Decreto 111 de 1996, al haber operado la cosa juzgada constitucional.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

JORGE PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-689/11

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Creación y naturaleza constitucional

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Autonomía no admite injerencia de autoridades y poderes públicos en estatutos y reglamentos de funcionamiento

CORMAGDALENA-Expedición de estatutos y reglamentos de funcionamiento son elemento fundamental de su autonomía

CORMAGDALENA-Aprobación de estatutos por Presidente de la República cercena la autonomía de la Corporación

CORMAGDALENA-Conformación de listas por el Presidente de la República para la elección de Director Ejecutivo vulnera la naturaleza jurídica de la Corporación

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Contenidos de su autonomía

En cuanto a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, es de recordar que este mandato: (a) se deriva de un expreso precepto constitucional; (b) que implica que éstas no se encuentran adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo; (c) que incluye la autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política; (d) que en virtud de ella, pueden cumplir determinadas funciones autónomas de conformidad con los casos señalados por la ley, pudiendo ser agentes del Gobierno Nacional; y (e) que dicha autonomía no es absoluta, sino que se encuentra inscrita dentro de los límites fijados por el marco constitucional superior.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Normas que desconozcan su autonomía son inconstitucionales

Mediante sentencia C-689 de 2011 en sus ordinales segundo y tercero, la Corte decidió declarar exequibles las expresiones “para someterlos a la aprobación del Presidente de la República”, del artículo 12 de la Ley 161 de 1994; y “de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República”, del artículo 15 de la Ley 161 de 1994, que han debido ser declaradas inexequibles, pues de conformidad con las normas constitucionales y la jurisprudencia de esta Corporación, someter a aprobación del Presidente de la República los estatutos, los reglamentos de funcionamiento y sus reformas adoptados por la Corporación va en contravía de la naturaleza jurídica de Cormagdalena, como entidad constitucional autónoma que no hace parte del ejecutivo, y cercena la autonomía de esa Corporación. De la misma manera resulta claro que la elección del Director Ejecutivo de Cormagdalena es un elemento fundamental de su autonomía, ya que tiene relación directa

con su funcionamiento interno y su capacidad para autorregularse

Referencia: expediente: D-8438

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 12 y 15 de la Ley 161 de 1994 y el inciso 2º del artículo 30 y el penúltimo inciso (parcial) de la Ley 141 de 1994, y el artículo 4 del Decreto 111 de 1996

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar parcialmente mi voto al presente fallo, en relación con los ordinales segundo y tercero de la parte resolutiva, en los cuales se decide declarar exequible la expresión "para someterlos a la aprobación del Presidente de la República", contenida en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994; y exequible la expresión "de lista de cinco (5) candidatos presentadas por el Presidente de la República", contenida en el artículo 15 de la Ley 161 de 1994, respectivamente; en razón a que considero que estas expresiones demandadas han debido ser declaradas inexequibles, tal y como venía propuesto en el proyecto original presentado a Sala Plena por el suscrito Magistrado ponente.

Lo anterior, con base en los siguientes argumentos y consideraciones:

1. En relación con la expresión demandada contenida en el artículo 12 de la Ley 161 de 1994, que establece que los estatutos, los reglamentos de funcionamiento y sus reformas, que adopte la Corporación a través de la asamblea corporativa, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, este Magistrado encuentra que le asiste razón a los demandantes al considerar que dicho enunciado normativo es inconstitucional, por cuanto la aprobación de los estatutos de la entidad por parte del Presidente de la República cercena la autonomía de esa Corporación.

En cuanto a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, es de recordar que este mandato (a) se deriva de un expreso precepto constitucional contenido en el numeral 7 del artículo 150 Superior; (b) que implica que éstas no se encuentran adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo; (c) que incluye la autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política; (d) que en virtud de ella, pueden cumplir determinadas funciones autónomas de conformidad con los casos señalados por la ley, pudiendo ser agentes del Gobierno Nacional; y (e) que dicha autonomía no es absoluta, sino que se encuentra inscrita dentro de los límites fijados por el marco constitucional superior, ya que "el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución."44

En este sentido, evidencia este Magistrado que la expedición de los estatutos y de los reglamentos de funcionamiento de Cormagdalena son un elemento fundamental de la autonomía de la misma, ya que está asociada con su funcionamiento y su capacidad para autorregularse.

En relación con la autonomía de las corporaciones autónomas regionales para aprobar sus propios estatutos y sus reformas, la jurisprudencia constitucional ha expresado en jurisprudencia consolidada y pacífica que: (i) vulnera la autonomía la injerencia de autoridades ajenas en los asuntos internos de las corporaciones autónomas; y (ii) que los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales son actos que constituyen regulaciones internas directamente expedidos por éstas y por tanto constituyen un elemento fundamental de su patrimonio autonómico. En punto a este tema ha expresado la Corte:

"… los temas de orden interno, que tienen que ver con el funcionamiento institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, hacen parte del espectro autonómico de éstas, por lo que resulta ilegítimo que autoridades ajenas tengan injerencia en la definición de dichos asuntos. (…)

Los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales son actos directamente expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales y más concretamente, por el máximo órgano de dirección, que es la Asamblea Corporativa, y a través de ellos se desarrollan las normas de funcionamiento de dichas entidades. Se trata de regulaciones internas destinadas a coordinar las diferentes dependencias con el fin de realizar los objetivos institucionales fijados por el acto de creación. Entre los asuntos que deben definir los estatutos están la metodología de elección de los miembros del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, la forma de elección del director general de la Corporación, sus funciones, la presentación de los informes financieros al Consejo Directivo y la regulación de las sanciones que pueden imponer las CAR, entre otros. Así, los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen pieza fundamental de su patrimonio autonómico, por lo que no pueden estar sometidos al acto previo de aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial."45. (Negrillas fuera de texto)

Por consiguiente, de conformidad con las normas constitucionales y la jurisprudencia de esta Corporación, este Magistrado concluye que la expresión demandada, al disponer que los estatutos, los reglamentos de funcionamiento y sus reformas, que adopte la Corporación a través de la asamblea corporativa, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, va en contravía de la naturaleza jurídica de Cormagdalena, como una entidad constitucional autónoma que no hace parte del Ejecutivo –art. 331 C.P.-, y cercena la autonomía de esa Corporación –art. 150 num.7-, ya que el Legislador tiene la facultad de reglamentar la organización y funcionamiento de Cormagdalena, pero dentro de los límites que fija el régimen de autonomía conferido por la Constitución Política para tal efecto.

2. En lo que respecta a la expresión demandada del artículo 15 de la Ley 161 de 1994, que establece que el Director de Cormagdalena, el cual es el representante legal de la misma y ejerce las funciones que le asigne los estatutos y aquellas que le delegue la Junta Directa de conformidad con la misma normativa, será elegido por votación de las dos terceras partes de sus miembros de lista de cinco candidatos presentadas por el Presidente de la República, encuentro que le asiste razón a los demandantes al argumentar que el enunciado normativo acusado del artículo 15 de la ley 161 de 1994 vulnera la autonomía de Cormagdalena, en cuanto consagra la incidencia de un órgano externo en la definición de órganos internos de un ente autónomo como lo es constitucionalmente dicha Corporación Autónoma Regional, lo cual se encuentra en contravía del núcleo mínimo de autonomía que le corresponde a dicha

entidad.

Sobre esta cuestión, me permito reiterar los mismos argumentos vertidos en el acápite inmediatamente anterior sobre (a) la creación y naturaleza constitucional de la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena –art. 331 Superior- como una entidad constitucional autónoma, independiente y separada de los tres poderes públicos, y que tampoco constituye una entidad territorial; (b) la consagración constitucional del principio de autonomía para las Corporaciones Autónomas Regionales -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política-; (c) la caracterización de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales que no hacen parte del ejecutivo ni se encuentran inscritas ni vinculadas a ninguna entidad del ejecutivo, y cuyo núcleo esencial incluye aspectos como la autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política; y (d) que la capacidad, bien para dictar sus propios estatutos y reglamentos, así como para elegir a su director, son aspectos de su funcionamiento interno que tienen que ver con la capacidad de autorregulación de esas entidades, y por tanto en ellos no pueden tener injerencia autoridades de otras entidades o poderes públicos.

En este sentido, para este Magistrado es claro que la elección del director de la entidad es un elemento fundamental de la autonomía de Cormagdaena, ya que tiene relación directa con su funcionamiento interno y su capacidad para autoregularse. Por consiguiente, es de concluir que la expresión demandada, al disponer que el Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena, el cual es el representante legal de la misma y ejerce las funciones que le asigne los estatutos y aquellas que le delegue la Junta Directiva de conformidad con la misma normativa, será elegido por votación de las dos terceras partes de sus miembros de lista de cinco candidatos presentadas por el Presidente de la República, vulnera la naturaleza jurídica de Cormagdalena, como un entidad constitucional autónoma que no hace parte del Ejecutivo –art. 331 C.P.-, y cercena la autonomía de esa Corporación –art. 150 num.7-, ya que la elección del director es un tema de orden interno de la Corporación ligado directa e intrínsecamente con el ejercicio del patrimonio autonómico de la entidad.

3. En síntesis, a juicio de este Magistrado, someter los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, los reglamentos de funcionamiento y sus reformas a la aprobación del Presidente de la República, va en contravía de su naturaleza jurídica como una entidad constitucional autónoma que no hace parte del Ejecutivo. Otro tanto ocurre con la intervención del Presidente de la República en la elección del Director Ejecutivo de Cormagdalena, el cual es el representante legal de la misma y ejerce las funciones que le asignen los estatutos y aquellas que le delegue la Junta Directiva, por lo que constituye una indebida injerencia en aspectos de su funcionamiento interno que tienen que ver con la capacidad de autorregulación de esas entidades y por tanto en ellos, no pueden en mi concepto, intervenir autoridades de otras entidades o poderes públicos.

En consecuencia, considero que en la parte resolutiva de esta sentencia se debieron declarar inexequibles las expresiones demandadas del artículo 12 y 15 de la Ley 161 de 1994, tal y como se había propuesto en el proyecto de sentencia que fuera presentado a Sala Plena por el suscrito Magistrado ponente.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Ver Sentencia C-508 de 1996, entre otras.

2 Ver Sentencia C-508 de 1996, entre otras.

3 M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

4 Ver Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz, Sentencia C-594 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell, y Sentencia C-509 de 2008, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo, entre otras.

5 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

6 Ibidem.

7 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

11 Ver Sentencia C-509 de 2008, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

12 Ibidem.

13 Ver Sentencia C-509 de 2008, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

14 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

15 Sentencia C-262 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.

17 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

22 Ibidem.

23 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

24 Ibidem.

25 Ver sentencias C-221 de 1991, C-567 de 1995, C-192 de 1997,C-541 de 1999, C-722 de 1999, C-207 de 2000, C-845 de 2000, C-1160 de 2000, C-617 de 2002, C-978 de 2002, C-251 de 2003, C-628 de 2003, C-1087 de 2004, C-781 de 2007, C-800 de 2008, entre muchas otras.

26Sentencia C-567 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, entre muchas otras.

27 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

28 Ibidem.

29 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

30 Ibidem.

31 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

32 Ver Sentencia C-509 de 2008, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

33 Ver Sentencia C-509 de 2008, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

34 Sentencias C-221 de 1997 y C-447 de 1998, entre otras.

35 M.P. Fabio Morón Diaz.

36 Sentencias C-221 de 1997 y C-447 de 1998, entre otras.

37 ver sentencias C-593 de 1995, C-262 de 1995 y C-423 de 1994, entre otras.

38 Sentencia C-275 de 1998.

39 Ibidem.

40 Sentencia C-275 de 1998.

41 Ver Sentencia C-593 de 1995.

42 Ver Sentencia C-567 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, entre muchas otras.

43 Ver Sentencia C-781 de 2007.

44 Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Diaz.

45 Sentencia C-462 de 2008.