

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref: Expediente D-9089

Actores: Paulo Ilich Bacca Benavides.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011.

Magistrada sustanciadora:
María Victoria Calle Correa

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

La suscrita magistrada ponente en la causa de la referencia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que el ciudadano Paulo Ilich Bacca Benavides presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el Decreto 3573 de 2011, cuyo texto se transcribe a continuación:

“DECRETO 3573 DE 2011
(septiembre 27)

Diario Oficial No. 48.205 de 27 de septiembre de 2011
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–
y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales d),
e) y f), del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible.

Que el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 otorga facultades para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado.

Que el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 concede facultades extraordinarias para crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional; facultad que se ejercerá para la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el Sector del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que el literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 concede facultades extraordinarias para señalar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades resultantes de la creación, facultad que se ejercerá para Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

DECRETA:

CAPÍTULO I.

CREACIÓN, OBJETO, FUNCIONES, RECURSOS Y DIRECCIÓN.

ARTÍCULO 1o. *CREACIÓN AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA–*. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 2o. *OBJETO*. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

ARTÍCULO 3o. *FUNCIONES*. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–.
4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.
5. Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.
6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.
8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan.
9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.
10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.

11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.
13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.
14. Las demás funciones que le asigne la ley.

ARTÍCULO 4o. *RECURSOS*. Los recursos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– estarán constituidos por:

1. Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los bienes que le sean transferidos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la Nación y otras entidades públicas del orden nacional para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales.
3. Los recursos provenientes del Fondo Nacional Ambiental –Fonam– establecidos en el numeral 2 del artículo 6o del Decreto 4317 de 2004.
4. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
5. Los recursos obtenidos de la cooperación técnica nacional e internacional.
6. Las donaciones.
7. Los demás recursos que señale la ley.

El Fondo Nacional Ambiental –Fonam– en cada vigencia fiscal transferirá a la Autoridad Nacional de Licencias –ANLA– los recursos necesarios para su funcionamiento, que serán equivalentes al valor que se apropie en el Presupuesto General de la Nación para dicha Unidad Administrativa Especial.

En la vigencia fiscal de 2011, la Nación con recursos diferentes a los del Fondo Nacional Ambiental –Fonam– podrá atender parte o totalidad de los gastos de funcionamiento de este órgano. Excepcionalmente, en las siguientes vigencias fiscales, lo podrá realizar, siempre y cuando se demuestre que los recaudos del Fondo no serán suficientes para efectuar la transferencia enunciada.

ARTÍCULO 5o. *DOMICILIO*. El domicilio de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, será la ciudad de Bogotá, D. C.

ARTÍCULO 6o. *DIRECCIÓN*. La Dirección de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– estará a cargo del Director General quien será empleado público de libre nombramiento y remoción, designado por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 7o. *CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO*. El Consejo Técnico Consultivo es un órgano consultivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y, estará conformado por:

1. El Ministro o el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. El Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
3. El Director o directores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que por su especialidad tengan conocimiento del tema objeto de estudio.
4. El Ministro o Viceministro delegado del sector pertinente.
5. El Director o Directores de los institutos de investigación, adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que por su especialidad tengan conocimiento del tema objeto de estudio.

PARÁGRAFO. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según propuesta del Director General de la Autoridad Nacional de Licencias

Ambientales –ANLA– podrá invitar a las sesiones del Consejo Técnico Consultivo, expertos nacionales y/o internacionales, cuyo perfil debe responder a la especialidad del tema.

ARTÍCULO 8o. *DEL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO.* El Consejo Técnico Consultivo asesorará a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, en temas especializados que sean sometidos a su consideración por el Director General y emitirá recomendaciones sobre los proyectos que de acuerdo con el Sistema Técnico de Clasificación deban ser sometidos a su consideración.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitirá concepto vinculante sobre los procesos de licenciamiento ambiental, que de acuerdo con el Sistema Técnico de Clasificación deban consultarse con el Consejo Técnico Consultivo.

PARÁGRAFO 1o. Una vez el Consejo Técnico reciba la información correspondiente, se suspenderá por un plazo máximo de treinta (30) días hábiles los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de la licencia ambiental, período dentro del cual el Comité debe formular sus recomendaciones y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitirá el respectivo concepto.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará el Sistema Técnico de Clasificación, teniendo en cuenta los lineamientos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

CAPÍTULO II.

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS.

ARTÍCULO 9o. *ESTRUCTURA.* La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– tendrá la siguiente estructura para el cumplimiento de su objeto y funciones:

1. Despacho del Director General.
 - 1.1 Oficina Asesora de Planeación.
 - 1.2 Oficina Asesora Jurídica.
2. Subdirección Evaluación y Seguimiento.
3. Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales.
4. Subdirección Administrativa y Financiera.
5. Órganos de Asesoría y Coordinación.

ARTÍCULO 10. *FUNCIONES DEL DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES.* Las funciones del Despacho del Director General son las siguientes:

1. Dirigir la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
2. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales.
3. Dirigir la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias, permisos y trámites ambientales.
4. Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas y sancionatorias ambientales por presunta infracción en materia ambiental en los asuntos objeto de su competencia.
5. Convocar las reuniones del Consejo Técnico Consultivo.
6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
7. Resolver los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licenciamiento ambiental o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
8. Resolver los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos proferidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
9. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los

permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.

10. Presidir las audiencias públicas ambientales realizadas en el proceso de licencias, permisos y trámites ambientales, de conformidad con la Ley 99 de 1993.

11. Orientar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.

12. Ejercer la facultad nominadora respecto de la planta de empleos del organismo, de conformidad con las normas legales, así como ejercer en segunda instancia la función disciplinaria.

13. Crear, organizar y conformar comités, comisiones y grupos internos de trabajo, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados para el adecuado funcionamiento del organismo.

14. Ordenar el gasto de los recursos asignados a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y vigilar la ejecución presupuestal.

15. Aprobar los anteproyectos de presupuesto de inversión y de funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y vigilar la ejecución del presupuesto.

16. Gestionar ante las autoridades competentes la consecución de fuentes de financiación con destino a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

17. Suscribir de conformidad con el Estatuto General de Contratación Pública y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios de la ANLA, función que podrá ser delegada.

18. Dirigir la administración de personal conforme a las normas sobre la materia.

19. Aprobar el Plan Operativo de Inversión Anual de los recursos asignados a la Unidad.

20. Dirigir la implementación del Sistema Integral de Gestión de Calidad, garantizar el ejercicio del Control Interno y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.

21. Las demás que le asigne la ley o que sean necesarias para el normal funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

ARTÍCULO 11. *FUNCIONES DE LA OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN.* Las funciones de la Oficina Asesora de Planeación son las siguientes:

1. Diseñar y desarrollar los instrumentos de planificación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

2. Definir y actualizar los indicadores de gestión y resultados de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

3. Elaborar en coordinación con las otras dependencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– los planes estratégicos y de acción, el Plan Operativo Anual y Plurianual, y apoyar a las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la elaboración del Plan de Desarrollo Sectorial y de todos aquellos a que haya lugar.

4. Elaborar el presupuesto anual de Inversión, el Plan Indicativo y de Acción y realizar su seguimiento y evaluación.

5. Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajuste a los mismos.

6. Desarrollar y validar indicadores de gestión, producto e impacto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y hacer seguimiento a través de sistemas establecidos para el efecto.

7. Apoyar la formulación del componente ambiental del Plan Nacional de Desarrollo.
8. Planificar, mantener y hacer control de la gestión de los procesos y procedimientos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
9. Elaborar estudios, propuestas e investigaciones de carácter económico y financiero, para mejorar la calidad de los servicios.
10. Apoyar la gestión estratégica y operativa de las dependencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
11. Recomendar las modificaciones a la estructura organizacional de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– que propendan por su modernización.
12. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
13. Apoyar y participar en la elaboración y ejecución del plan estratégico de tecnologías de la información y comunicación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
14. Asesorar al Director General y a los subdirectores en los procesos de planeación.
15. Preparar la información y rendir los informes que le soliciten las autoridades competentes.
16. Planificar, mantener y hacer el control de la gestión de los procesos y procedimientos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en lo relacionado con asuntos de su competencia.
17. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

ARTÍCULO 12. *FUNCIONES OFICINA ASESORA JURÍDICA*. Las funciones de la Oficina Asesora Jurídica son las siguientes:

1. Brindar apoyo jurídico en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
2. Analizar, proyectar y avalar para la firma del Director General los actos administrativos que este le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
3. Elaborar, estudiar, avalar y conceptuar sobre proyectos de actos administrativos, contratos y/o convenios que deba suscribir o proponer el Director General, y sobre los demás asuntos que se le asignen.
4. Representar judicial y extrajudicialmente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que esta deba promover mediante poder o delegación del Director General de la misma y supervisar el trámite de los mismos.
5. Llevar a cabo actuaciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de los valores que se adeuden por todo concepto, adelantando los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.
6. Atender las solicitudes que en virtud del ejercicio del Derecho de Petición se presenten ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
7. Analizar y conceptuar sobre los proyectos de ley en los cuales se traten temas de competencia de la ANLA.
8. Atender los requerimientos de los organismos de control.
9. Asesorar al Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los mecanismos de participación ambiental.
10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

ARTÍCULO 13. *FUNCIONES DE LA SUBDIRECCIÓN DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO*. Las funciones de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento son las siguientes:

1. Evaluar las solicitudes de licencias ambientales para definir la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades.
2. Emitir conceptos técnicos que soporten los actos administrativos para el otorgamiento de las licencias ambientales y los que sustenten los actos administrativos en la etapa de seguimiento ambiental.
3. Preparar los actos administrativos mediante los cuales se otorgan o niegan licencias ambientales.
4. Preparar los actos administrativos que se deban proferir dentro del procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, en los temas de su competencia.
5. Velar por el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental, en los temas de su competencia.
6. Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Técnico Consultivo.
7. Elaborar los conceptos técnicos para apoyar la defensa en los procesos judiciales en los que sea parte, en los temas de su competencia.
8. Elaborar los proyectos de actos administrativos mediante los cuales se dirimen los conflictos de competencia que puedan surgir entre las autoridades ambientales respecto a un permiso ambiental o al licenciamiento ambiental de un proyecto, obra o actividad que se realice en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
9. Realizar el seguimiento a las licencias ambientales.
10. Dar lineamientos y directrices en materia de licencias ambientales de competencia del Ministerio, sujetos a la inversión forzosa del 1% y/o compensación forestal, previstas en la Ley 99 de 1993, artículo 43 y el Decreto 1900 de 2006 o la norma que lo modifique o sustituya.
11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
12. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

ARTÍCULO 14. *FUNCIONES DE LA SUBDIRECCIÓN DE INSTRUMENTOS, PERMISOS Y TRÁMITES AMBIENTALES*. Las funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales son las siguientes:

1. Evaluar las solicitudes de permisos y trámites ambientales para definir la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades.
2. Emitir conceptos técnicos que soporten los actos administrativos para el otorgamiento de permisos y trámites ambientales y los que sustenten los actos administrativos en la etapa de seguimiento ambiental.
3. Preparar los actos administrativos mediante los cuales se otorgan o niegan permisos y trámites ambientales.
4. Preparar los actos administrativos que se deban proferir dentro del procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, en los temas de su competencia.
5. Velar por el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental, en los temas de su competencia.
6. Elaborar los conceptos técnicos para apoyar la defensa en los procesos judiciales en los que sea parte, en los temas de su competencia.
7. Realizar el seguimiento a los permisos y trámites ambientales.

8. Diseñar e implementar un sistema de información geográfica alimentado con la información de los proyectos, obras y actividades que sean de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
9. Proponer los instrumentos para la evaluación y seguimiento de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental, que serán adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
10. Apoyar el fortalecimiento de las agendas interinstitucionales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
11. Desarrollar e implementar un esquema de evaluación económica de impactos ambientales dentro de las actividades de evaluación y seguimiento que adelanta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, en el marco del proceso licenciamiento ambiental en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
13. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

ARTÍCULO 15. FUNCIONES DE LA SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. Las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera son las siguientes:

1. Asistir a la Dirección General en la determinación de las políticas, objetivos y estrategias relacionadas con la administración de la ANLA.
2. Dirigir los asuntos contractuales, administrativos, financieros y de recursos humanos de la ANLA.
3. Planificar, dirigir y coordinar los procesos de contratación y suscripción de convenios que requiera el organismo, así como elaborar los proyectos de actos administrativos relacionados con dichos procesos.
4. Administrar el sistema de información en materia de contratación, coordinar el suministro de información a los organismos de control, autoridades administrativas o jurisdiccionales, en especial lo relacionado con el Diario Único de Contratación, Cámara de Comercio, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.
5. Planificar, dirigir y coordinar los procesos relacionados con la administración de bienes y servicios, manejo de recursos y soportes tecnológicos que requiera la ANLA.
6. Prestar apoyo técnico en la formulación, diseño y ejecución de los planes de desarrollo informático de la ANLA; así como de la infraestructura requerida.
7. Dirigir la elaboración de plan de contratación del organismo.
8. Dirigir, controlar y coordinar las actividades relacionadas con proveedores, la adquisición, almacenamiento, custodia, mantenimiento, distribución e inventarios de los elementos, equipos y demás bienes necesarios para el funcionamiento de la ANLA.
9. Dirigir y coordinar la prestación de los servicios de archivo y correspondencia de la ANLA, y custodiar los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.
10. Planificar, dirigir y coordinar los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería de la ANLA.
11. Preparar y consolidar el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento y velar por su articulación con el presupuesto de inversión.
12. Preparar y presentar el Programa Anual de Caja, de conformidad con las obligaciones financieras adquiridas.
13. Controlar la ejecución de los recursos asignados.

14. Implementar las políticas y programas de administración de personal, bienestar social, salud ocupacional, selección, registro y control, capacitación, incentivos y desarrollo del talento humano y dirigir su gestión.

15. Coordinar el grupo encargado de las investigaciones de carácter disciplinario que se adelanten contra los funcionarios de la institución y resolverlas en primera instancia.

16. Velar por la debida prestación del servicio al ciudadano y por la atención de quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en la ANLA.

17. Realizar los cobros por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 modificada por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, en los asuntos de su competencia.

18. Administrar el Sistema de información de Licencias Ambientales –SILA, la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea – Vital y el Sistema de Gestión Documental –Siged.

19. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

ARTÍCULO 16. ÓRGANOS DE ASESORÍA Y COORDINACIÓN. La Comisión de Personal, y el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, y demás órganos de asesoría y coordinación que se organicen e integren cumplirán sus funciones de conformidad con lo señalado en las Leyes 909 de 2004, 87 de 1993 y las demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

CAPÍTULO III.

DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 17. ADOPCIÓN PLANTA DE PERSONAL. El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales procederá a adoptar la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, de conformidad con la estructura establecida en el presente Decreto.

ARTÍCULO 18. CONTRATOS Y CONVENIOS VIGENTES. Los contratos y convenios actualmente vigentes, celebrados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, se entienden subrogados a esta entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones.

La documentación relacionada con dichos contratos debe allegarse a la Subdirección Administrativa y Financiera de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, en el término que se fije para el efecto.

Aquellos contratos y convenios que por su naturaleza y objeto no sea posible enmarcarlos dentro de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por corresponder a una actividad de carácter transversal, teniendo en cuenta las necesidades del servicio continuarán su ejecución en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 19. PROCESOS CONTRACTUALES. Los procesos contractuales actualmente en curso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuyo objeto verse sobre las funciones y actividades propias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– serán asumidos por esta entidad.

ARTÍCULO 20. TRANSFERENCIA DE BIENES, DERECHOS Y OBLIGACIONES. A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Autoridad Nacional de Licencias

Ambientales –ANLA–, que tengan relación con las funciones establecidas para esta Autoridad Nacional en las normas legales y en el presente decreto. Los bienes estarán identificados en las Actas que para el efecto suscriban el representante legal del Ministerio y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– o sus delegados, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO 21. *ENTREGA DE ARCHIVOS.* Los archivos de los cuales sea el titular el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la entrada en vigencia del presente decreto, y que tengan relación con las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos señalados por la ley y acorde con las indicaciones que fijen el Secretario General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director General Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

ARTÍCULO 22. *TRANSFERENCIA DE PROCESOS JUDICIALES, DE COBRO COACTIVO Y DISCIPLINARIOS.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debe transferir a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– los procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por esta entidad; los cuales serán transferidos dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, y constará en las actas que se suscriban para el efecto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuará con las acciones y trámites propios de cada proceso, hasta tanto se haga efectiva la mencionada transferencia.

ARTÍCULO 23. *TRANSICIÓN.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuará adelantando las funciones en materia de licencias, permisos y trámites ambientales, hasta cuando entre en funcionamiento la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

ARTÍCULO 24. *VIGENCIA.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga los artículos 3o y 4o del Decreto 3266 de 2004 y, demás normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 27 de septiembre de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

BEATRIZ URIBE BOTERO.

La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública,

ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR”.

2. El ciudadano estima que el Decreto 3573 de 2011, en su integridad, viola los artículos 8º, 79, 80, 121, 150, 209, 210 y 330 de la Constitución Política.

3. Para decidir sobre la admisibilidad de la acción, es preciso señalar que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 dispone que las demandas de inconstitucionalidad contendrán (i) el señalamiento de las normas acusadas y su transcripción literal por cualquier medio, o un ejemplar de su publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas, (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, (iv) cuando fuere del caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue

quebrantado y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

4. Según lo ha dispuesto la Corte Constitucional, toda demanda de inconstitucionalidad debe exponer razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “*la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional*”.¹ En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sintetizó en qué consisten estos requisitos así:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’,² no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, [que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente³ ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’⁴ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda⁵. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a

¹ Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 MP: Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

² Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 MP: José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3ª de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 MP: Carlos Gaviria Díaz.

³ Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; MP: Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

⁴ Sentencia C-504 de 1995; MP: José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

⁵ Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 MP: José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 MP: José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 MP: Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 MP: Alfredo Beltrán Sierra.

establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden'.⁶

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'.⁷ El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales'⁸ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.⁹

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales¹⁰ y doctrinarias¹¹, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino

⁶ En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (MP: José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (MP: Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

⁸ Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Autos 097 de 2001 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (MP: Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (MP: José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (MP: Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (MP: Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

⁹ Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 MP: Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

¹⁰ Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

¹¹ Sentencia C-504 de 1993; MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró executable en esta oportunidad el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución

que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'¹²; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹³ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

5. El actor plantea cinco acusaciones contra el Decreto 3573 de 2011. Aunque cada una se presenta como independiente, cuatro de ellas se relacionan con la eventual extralimitación del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011, al proferir el Decreto. Una, en cambio, se dirige a cuestionar la omisión del procedimiento de consulta previa a comunidades indígenas o afrodescendientes, como se explica:

5.1. El Decreto 3573 viola el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política porque, al expedirlo, el Presidente excedió el marco de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso mediante la Ley 1444 de 2011 para

¹² Sentencia C-447 de 1997.

¹³ Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (MP: José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (MP: Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (MP: Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (MP: Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (MP: Alejandro Martínez Caballero), C-1044 de 2000 (MP: Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (MP: Álvaro Tafur Galvis), C-201 de 2001 (MP: José Gregorio Hernández Galindo).

“modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación”.

Afirma el actor que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, para establecer la constitucionalidad de un Decreto Ley, debe analizarse en primer término la constitucionalidad de la ley habilitante, asunto que corresponde a la Corte Constitucional. Y, una vez realizado ese estudio, debe determinarse si el Ejecutivo respetó el marco establecido por el Legislador. Señala que en el caso concreto, el Decreto demandado fue expedido con base en los literales d), e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y que el Ejecutivo *“adicion[ó] contenidos”* a las disposiciones citadas la facultad para crear la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). A continuación

La Ley 1444 de 2011 (Ley habilitante en este caso) escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y lo reorganizó en el sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo el nombre de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, atribuyó las al nuevo Ministerio las facultades que ejercía el anterior, salvo algunas expresamente suprimidas por el artículo 11 de la Ley 1444 de 2011. De acuerdo con el párrafo del artículo 12 de la Ley 1444 de 2011 entre esas funciones se encuentran aquellas previstas para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997; y el artículo 52 de la Ley 99 de 1993, establece concretamente la competencia *“privativa”* del Ministerio para expedir licencias ambientales en relación con determinados proyectos.

Según los considerandos del Decreto demandado, este se expidió a partir de las facultades establecidas en los literales d), e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 (Ley habilitante), cuyo alcance es el siguiente: *“[...] d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional y entre éstas y otras entidades y organismos del Estado; e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades y organismos de la rama ejecutiva del orden nacional; f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado”*. En ejercicio de esas facultades, el Ejecutivo creó la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, excediendo el marco previsto por la Ley habilitante y, por lo tanto, desconociendo el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política por las siguientes razones: (i) las facultades extraordinarias que otorga el Congreso al Presidente en materia legislativa, son de carácter excepcional en virtud del principio de separación de poderes (art. 113 CP), por lo que su alcance debe ser interpretado de forma restrictiva; (ii) la Ley habilitante no estableció de manera expresa la facultad

de crear ese organismo, lo que demuestra el exceso en que incurrió el Ejecutivo.

Siguiendo el texto de la demanda, la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la reorganización del sector ambiental en el Sistema Nacional Ambiental que se produjo mediante la Ley 99 de 1993 constituyó un hito en la incorporación de principios y directrices del Estado Social de Derecho al orden legal en materia ambiental, y la decisión de establecer competencias privativas a ese Ministerio en materia de expedición de licencias ambientales obedeció a la necesidad de que un órgano de la más alta jerarquía se ocupara de direccionar los principios de protección al ambiente y los derechos colectivos en el país, aspectos que se desconocieron al facultar a una agencia de inferior jerarquía a asumir la entrega de licencias ambientales, sin tomar en cuenta que el artículo 12 de la propia Ley habilitante mantuvo las competencias vigentes del Ministerio.

“Si es la misma ley 1444 la que reafirma las competencias que deben quedar a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en especial las contenidas en la Ley 99 de 1993, y si es esta ley la que hace referencia a las funciones del Ministerio, en particular la de evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental en los términos y en los casos señalados en el título VIII de la misma ley, en el cual y de manera taxativa se señala que corresponde al Ministerio de manera **privativa** otorgar la licencia ambiental (Art. 52), no resulta acorde con la ley 1444 ni con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política que el Presidente de la República mediante Decreto expedido con fundamento en la disposición constitucional citada, extraiga de la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una actividad neurálgica como la concesión o no de licencias ambientales que es de naturaleza privativa de dicho ministerio, tal y como lo dispone el artículo 52 de la Ley 99 de 1993” (Destacado del original).

De otra parte, si bien la redacción de la disposición habilitante, es decir, de los literales e) y f) de la Ley 1444 de 2001 es amplia, una lectura sistemática de las disposiciones lleva a concluir que la potestad se limitaba a la creación de establecimientos públicos u órganos similares, regulados en el capítulo XIII de la Ley 489 de 1998 (artículos 68 y subsiguientes) y no a Unidades Administrativas Especiales (UAE), entidades sin personería jurídica, regidas por el artículo 67 de 1998 y cuya naturaleza jurídica no se asemeja a aquellas mencionadas en el capítulo XIII de la citada Ley.

A juicio del actor, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales posee la naturaleza de UAE así que, en virtud de la interpretación restringida que debe realizarse sobre el alcance de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, resulta claro que su creación implica el desconocimiento del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política.

En la misma dirección, sostiene el demandante que las UAR cumplen funciones de “*ejecutar programas*”. Como el otorgamiento de licencias

ambientales es una función “*privativa*” de un ministerio, y no un programa, no podía radicarse en cabeza de la ANLA esa facultad.

Finalmente –expresa- al establecer el decreto acusado la existencia de un Comité, con participación de la Dirección Nacional de Planeación y el Ministerio del ramo al que corresponda el proyecto, con la facultad de hacer recomendaciones obligatorias sobre el licenciamiento, no susceptibles de recursos (artículo 7 Decreto 3573 de 2011), podrían producirse (i) una desprotección del medio ambiente; o (ii) la intervención de ministerios de los diversos ramos interesados en algunos proyectos, como juez y parte en el trámite de la licencia.

5.2. En el tercer acápite de la demanda (que con fines expositivos se expone como segunda acusación), el actor plantea que la creación o modificación del procedimiento de concesión de licencias ambientales derivada de la existencia del citado Comité, y de la función que se le concede de proferir recomendaciones sobre el licenciamiento, comporta un exceso en el ejercicio de las facultades excepcionales conferidas al Presidente de la República por la Ley habilitante, pues en esta se dispuso la posibilidad de alterar la estructura de la Administración pero no de modificar procedimientos de carácter legal:

“En el caso concreto, el artículo 8 del Decreto 3573 de 2011, prevé como una de las actividades del Consejo Técnico Consultivo, la de asesorar a la ANLA en temas especializados sometidos a su consideración sometidos a su consideración, saco en el cual el Ministro de Ambiente y Desarrollo sostenible emitirá concepto vinculante sobre el respectivo proceso de licenciamiento ambiental. || Bajo este punto de vista, el que el Ministro pueda intervenir en ciertos casos de licenciamiento y el que su concepto sea vinculante, permite vislumbrar que lo que se creó con la ANLA fue una instancia más en el proceso de licenciamiento, que no sólo genera un cambio en el procedimiento ya establecido sino que también va en contravía de la autonomía que siempre han tenido las autoridades ambientales del orden nacional.|| Así las cosas, se considera que la generación de un concepto vinculante por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del Consejo Técnico Consultivo (Artículos 7º y 8º del Decreto 3573) es contrario a las facultades extraordinarias concedidas mediante el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y contraría lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política (...)”

5.3. El Decreto 3573 de 2011, según el razonamiento del demandante, afecta el deber de planificación y de protección de los recursos naturales y el derecho colectivo al medio ambiente, principios contenidos en los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución Política, así:

El artículo 8º de la Carta consagra el deber de proteger las riquezas naturales, mientras que los artículos 79 y 80, el derecho colectivo al medio ambiente sano; la existencia de esos derechos supone, de manera correlativa, el deber del Estado de garantizar el disfrute y goce del derecho así como la obligación de planificar las actividades que generen impacto sobre los recursos naturales.

En desarrollo de esos principios, se expidió la Ley 99 de 1993 para *“reorganizar el sector ambiental y generar políticas unificadas para la preservación, conservación, protección y control en el uso de los recursos naturales y los impactos generados al medio ambiente. Así (...) se dispuso que sería el Ministerio del Medio Ambiente quien tuviera bajo su competencia, todas las actividades objeto de licenciamiento ambiental que causaran un alto impacto al ambiente y a los recursos naturales, pues siendo esta la entidad jerárquicamente superior en temas ambientales (...) debería conocer los asuntos que por su impacto requirieran de especial atención”*.

Al separar la función de entregar licencias ambientales de la entidad jerárquicamente más importante en materia ambiental y ubicarla en una de menor jerarquía, como una UAE, el Decreto delega el manejo de la herramienta más importante para el desarrollo sostenible del país en cabeza un órgano de carácter secundario y sin rango legal para asumirlas pues, reitera, las UAE sólo tienen competencia para ejecutar programas, y en el caso concreto de la ANLA, tampoco se trata de una entidad que haga parte del SINA, según se desprende de la Ley 99 de 1993 y el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1444 de 2011.

Por lo expuesto, el Decreto demandado *“cambia el régimen de las licencias para dejarla (sic) como un simple acto de trámite en cabeza de órganos casi siempre colegiados, en los que al final la responsabilidad por las decisiones tomadas se verá difuminada, haciendo más difícil el control ambiental”*, e implica una desprotección al derecho colectivo a gozar de un ambiente sano. (Cita, en respaldo de su argumento, la sentencia C-035 de 1999 y los principios 11 y 17 de la Declaración de Río de Janeiro, incorporada al orden interno por el artículo 1º Ley 99 de 1993).

5.4. Violación de los artículos 113, 121, 209 y 210 de la Constitución Política:

En concordancia con el numeral primero de la demanda, manifiesta el accionante que la estructura organizacional del Estado se fundamenta en la división entre las ramas del poder público (113) y que cada órgano estatal tiene funciones separadas pero acordes con las demás entidades del Estado; afirma que los artículos 209 y 210 definen la función administrativa y los principios que la informan, los cuales fueron desconocidos al expedir el Decreto objeto de censura, pues en la Ley 1444 de 2011 no se hace referencia a la facultad extraordinaria del Presidente para crear UAE, entidades sin personería jurídica ni autonomía financiera, reguladas por el artículo 67 de la Ley 498 de 1998 y no por el artículo 68 y subsiguientes, ibídem, relativos a los establecimientos públicos y las entidades u organismos del orden nacional.

En consecuencia, para el actor, el Presidente de la República desbordó el alcance de la delegación prevista en el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 que se refiere a *“crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de*

los establecimientos públicos u otros organismos de la rama ejecutiva del orden nacional”, los cuales se diferencian de las UAE porque desarrollan funciones y son descentralizados, mientras que las segundas desarrollan programas y se encuentran en el nivel central. El desbordamiento del Ejecutivo se traduce, asimismo, en una violación a la separación de funciones entre las ramas del poder público, los principios de la función pública y el la cláusula de competencia establecida en el artículo 121 de la Constitución Política.

5.5. Finalmente, plantea el actor que el Presidente desconoció el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre las medidas que las afecten, tal como ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, a partir del artículo 330 Superior. En ese sentido, explica que la sentencia C-175 de 2009 sistematizó las reglas sobre la procedencia de la Consulta Previa frente a medidas legislativas que afecten directamente a los grupos étnicos y que, en el asunto objeto de estudio, esta resultaba obligatoria por las siguientes razones:

(i) A partir de la redacción del párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, en el que se establece la obligatoriedad de la consulta para la explotación de recursos naturales existentes en las comunidades indígenas, se desprende la importancia que el Constituyente otorgó a la relación que existe entre esas comunidades y la preservación de los recursos naturales; (ii) la licencia ambiental es obligatoria frente a cualquier actividad que pueda *“producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”* según el artículo 49 de la Ley 99 de 1993; (iii) dado que la licencia ambiental se requiere antes de iniciar actividades que afecten los recursos naturales renovables, el medio ambiente y el paisaje; y en atención al reconocimiento constitucional sobre la relación especial que existe entre los pueblos indígenas y los asuntos ambientales, debe concluirse que la creación de la ANLA produce una afectación directa a los intereses de los grupos étnicos, por lo que debió ser consultada por el Presidente de la República antes de expedir el Decreto demandado. Así, expresó el actor:

“La protección de los recursos naturales y del ambiente, así como de las riquezas naturales de la nación, son también deberes consagrados en la Constitución Política y se encuentra muy relacionado con los grupos étnicos, que por su cosmovisión suelen ser considerados como garantes del ambiente en sus territorios, que no sólo se configuran por los territorios titulados, sino también por los territorios ancestrales y sus corredores de paso habitual”. Aduce, en el mismo sentido, que la preservación de los recursos naturales “es un tema de complejo interés y afectación directa de los grupos étnicos nacionales, como los pueblos indígenas, habría sido y es necesario ver la necesidad que existía y existe en consultarles a ellos sobre la creación de esta autoridad nacional”.

Posteriormente, argumenta: “En este orden de ideas, no se puede desconocer el derecho constitucional de las comunidades indígenas [...] a pronunciarse sobre las decisiones de orden legal que puedan afectarles, como en este caso sucede con la

expedición de este Decreto demandado, que no sólo varía el trámite de licenciamiento ambiental y de los permisos, autorizaciones y concesiones sobre el uso de recursos naturales, sino que también dispone estas funciones de tan alto impacto para los recursos naturales y del ambiente en manos de una autoridad de inferior jerarquía, norma que así haya sido generada por el Jefe supremo del ejecutivo en sus funciones excepcionales de legislador, debió ser Consultada Previamente a los grupos étnicos nacionales que se verán con esta decisión de manera directa”.

El actor solicitó, con fundamento en las acusaciones reseñadas, declarar la inconstitucionalidad del Decreto 3573 de 2011, en su integridad.

6. En ese orden de ideas, y sin que la decisión de admisión implique una postura definitiva sobre la aptitud de la demanda para provocar un pronunciamiento de fondo sobre cada una de las acusaciones, este despacho estima que el argumento esencial de la demanda satisface los mínimos requisitos argumentativos de *claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia*. En efecto, no se advierte que la acusación sea ininteligible o que presente una oscuridad insuperable; presenta una interpretación plausible de las normas sobre las que debe efectuarse el juicio de constitucionalidad, en términos que no resultan evidentemente equívocos, erróneos o subjetivos. Las afirmaciones centrales se construyen sobre fundamentos que no son ajenos al orden jurídico; y la censura plantea, a primera vista, un problema de validez constitucional, de manera que la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser admitida y en razón del principio *pro actione*, y sin perjuicio de lo que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero.- ADMITIR la demanda de la referencia contra el Decreto Ley 3573 de 2011.

Segundo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 244 de la C.P. y 11 del Decreto 2067 de 1991.

Tercero.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al señor Presidente del Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 244 de la C.P. y 11 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al señor Presidente de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 224 de la C.P. y 11 del Decreto 2067 de 1991.

Quinto.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Sexto.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Séptimo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Octavo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Noveno.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor del Rosario, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Décimo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Undécimo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Organización Proceso de Comunidades Negras en Colombia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Décimo Segundo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al Centro Nacional Salud Ambiente y Trabajo - CENSAT, Colombia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Décimo Tercero.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Organización Grupo Semillas, Colombia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Décimo Cuarto.- ORDENAR que por Secretaría General se corra traslado del presente proceso al señor Procurador General de la Nación, como lo ordena el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Décimo Quinto.- ORDENAR que por Secretaría General se fije en lista la norma acusada para efectos de la intervención ciudadana, de conformidad con el inciso segundo del artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.


MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Sáchica', is written over the printed name and title.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO
Secretaria General

