

Bogotá, 20 de abril de 2012

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA (Reparto)
Calle 12 No. 7 - 65
Bogotá, D.C.

Asunto: Demanda de Inconstitucionalidad contra el Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011

PAULO ILICH BACCA BENAVIDES, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 98.137.513 del municipio de Túquerres, Nariño, ciudadanía colombiana, con domicilio en Bogotá, obrando en nombre propio y de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Carta Política, interpongo demanda de inconstitucionalidad en contra del Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, *“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- y se dictan otras disposiciones”* por los motivos que se enuncian a continuación.

I. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN

El numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política colombiana dispone que *todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, entre otras formas, mediante la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley*. En este orden de ideas, se interpone esta acción con el fin lograr que se declare la inexecutable del Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política dispone que es competencia de la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución; en este sentido, deberá *“decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”*

III. NORMA DEMANDADA

Se demanda el Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, Publicado en el Diario Oficial 48.205., el cual se transcribe a continuación:

“DECRETO NÚMERO 3573 DE 2011
(Septiembre 27)

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 1°. 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 2°. 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 3°. 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 4°. 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 6° 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 5°. Domicilio. El domicilio de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, será la ciudad de Bogotá, D. C.

Artículo 6°. 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 7°. 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 8°. 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 1°. 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 2°. 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 9°. 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 instaren 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 de 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 3° y 4° 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.

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Me permito señalar las normas constitucionales infringidas:

- *“ARTICULO 8: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”*

- *“ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

- *“ARTÍCULO 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

- *ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*

- *“ARTÍCULO 150: Corresponde al Congreso hacer leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:”*

(...)

“10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

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

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

- *“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

-

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

- *“ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.*

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”

- *“ARTICULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades. “

V. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Para respaldar la demanda de inconstitucionalidad del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, se procede a continuación a sustentar debidamente cada una de las violaciones a disposiciones constitucionales, tomando como punto de partida, aquellas que se consideran de mayor envergadura, y sobre las cuales recaen los vicios de constitucionalidad mas evidentes a la luz de la Carta Política del 91.

1. Sobre las Facultades Extraordinarias concedidas al Presidente de la República con fundamento en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 150 de la Constitución Política, prevé la funciones que le corresponde realizar al Congreso de la República en el ejercicio de sus actividades de orden constitucional, entre las cuales y de conformidad al numeral 10 del artículo en comento, le corresponde, *“Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.”*

De conformidad con el anterior precepto constitucional es pertinente analizar, el procedimiento y los mecanismos mediante los cuales se realizó la expedición de la Ley por parte del Congreso de la República y de manera posterior, verificar si las actividades que fueron objeto de regulación mediante el Decreto demandado, se ajustan a la naturaleza de la norma constitucional invocada.

Bajo ese punto de vista, se tiene que la ley 1444 del 4 de mayo de 2011, *“Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”* reorganiza el sector administrativo del Estado Colombiano y como consecuencia de ello, en atención al objeto de la demanda, escinde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo reorganiza e integra el sector administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así, se escinden de este Ministerio los **objetivos y funciones** asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, reorganizando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual tendrá la denominación

de *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible* y cumplirá con los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, a excepción de las actividades que se suprimen de sus competencias, acorde con el artículo 11° de la mencionada ley.

A renglón seguido, la ley hace expresa mención de la forma como estará integrado el sector administrativo del Medio Ambiente, el cual se compondrá por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

La ley 1444 establece de forma expresa en el párrafo del artículo 12 que: ***“Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la ley 99 de 1993 y en la ley 388 de 1997 en lo relativo a sus competencias.”*** (Negrilla fuera del texto original). Es precisamente la ley 99 de 1993 la que establece claramente la competencia privativa al Ministerio para otorgar licencias ambientales a los proyectos listados en su artículo 52.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con las facultades extraordinarias que se conceden al Presidente de la República, el artículo 18 de la ley 1444 de 2011, establece que de conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses, para las actividades que en ese artículo se contemplan. Para efectos de comprensión, respecto del tema objeto de la demanda, se procede a transcribir los literales que fundamentan, la expedición del decreto demandado.

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

(...)

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 u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;

f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.”

Es como consecuencia de las facultades transcritas anteriormente, que el Presidente de la República expide, excediendo las facultades otorgadas por la ley y en contrariedad manifiesta al artículo 150 numeral 10 de la Constitución, el Decreto No. 3573 del 27 de septiembre de 2011, *“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- y se dictan otras disposiciones.”*

Establecido el contexto normativo que precede la expedición del Decreto demandado, se procede a sustentar las razones por las cuales la norma en comento es abiertamente contraria al ordenamiento constitucional colombiano, en particular a su artículo 150-10.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la obligatoriedad de que la ley que concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, manifieste de forma expresa y precisa, la facultad que está siendo otorgada, toda vez que de no ser así, el acto expedido carece de validez. Lo anterior teniendo en cuenta que la facultad de expedir decretos con fuerza de ley, es excepcional y bajo ese planteamiento, dicha

facultad debe ser restrictiva en el entendido que es el Congreso de la República quien tiene la facultad constitucional de expedir leyes de carácter general en todo el territorio nacional (C-164 de 2000).

La Corte reitera las condiciones que deben tenerse en cuenta para que el Congreso conceda esas facultades extraordinarias al Presidente de la República, las cuales además de ser expresas, deben ser temporales, por cuanto dicha función es excepcional y debe realizarse conforme a los parámetros que prevea la ley que conceda esas facultades extraordinarias, pues de no ser así, se estaría desvirtuando la naturaleza del artículo 113 constitucional, sobre la estructura y organización del Estado y particularmente, se desdibujaría la figura de división de las ramas del poder público, a las cuales les corresponde ejercer diferentes actividades, también previstas en la carta política.

Un primer aspecto que debe tenerse en cuenta en relación con las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, es precisamente la necesidad de determinar la constitucionalidad de la ley expedida por el Congreso de la República para tal fin; bajo este entendido, le corresponde a la Corte como primera medida, determinar si la ley 1444 del 4 de mayo de 2011, fue expedida bajo los presupuestos constitucionales, tal y como lo ha manifestado dicha Corporación, en sentencia C-1316 de 2000.

Hecho el análisis de constitucionalidad sobre la ley que concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, debe analizarse entonces el Decreto por el cual el Jefe de Gobierno ejecuta las mencionadas facultades, de acuerdo a la ley que se las concede, las cuales como se ha dicho reiteradamente deben ser precisas y sobre la materia frente a la cual fueron concedidas, tal y como lo prevé el numeral 10 del artículo 150 y como lo ha reiterado la Jurisprudencia de la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones¹. Es decir que se establece al Ejecutivo un marco claro y preciso para asumir temporalmente las facultades legislativas.

Para el caso *sub-examine*, y atendiendo al espíritu de la demanda de inconstitucionalidad, un primer aspecto que debe tenerse en cuenta son los enunciados propuestos en la norma que otorga las facultades extraordinarias, es decir el alcance y el término de temporalidad de dichas facultades, y las actividades que puede realizar el jefe del ejecutivo, como consecuencia de ello.

Es importante anotar que el Decreto 3573 de 2011 que crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, establece en sus considerandos el fundamento por el cual el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades extraordinarias está en la capacidad legal de realizar tal actividad.

No obstante lo anterior, y al comparar los considerandos del Decreto con los literales d), e) y f) que son enunciados en el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y que son el fundamento del mencionado Decreto, se tiene que no resultan ser los mismos. Esto porque el decreto adiciona contenidos en sus literales e) y f), entre ellos la facultad de creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), lo que excede manifiestamente las facultades extraordinarias establecidas por el Congreso de la República.

¹ Sobre el particular consultar sentencias de la Corte Constitucional: C-164 de 2000, C-858 de 2000, C.734 de 2005, C-895 de 2006, para resaltar las más importantes, en lo que tiene que ver con la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, de acuerdo al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

Es de la mayor gravedad e indicativo del intento de subsanar el problema de carecer de facultades precisas para crear la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el hecho de que se citen en los considerandos del Decreto facultades extraordinarias no contenidas en la Ley 1444, situación que incluso puede dar pie a pensar que se trata de un caso de mala fe.

Adicionar en los considerandos del Decreto facultades precisas no contenidas en la Ley habilitante que otorgó las facultades extraordinarias precisas, haría pensar que el gobierno quiso de esta forma subsanar en los considerandos del Decreto lo que no estaba en la Ley, con lo que se va más allá de lo establecido y de lo permitido por la norma constitucional.

La limitación material del uso de las facultades extraordinarias la establece la propia Constitución así como la ley habilitante; cuando el decreto excede o desconoce el marco de la propia ley 1444 de 2011, el ejecutivo se extralimita en el uso de sus funciones, lo cual viola el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

Lo anterior se infiere de la jurisprudencia constitucional ya anotada pero en particular de la misma ley 1444 de 2011, la cual sí contempla expresamente la creación de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en el literal f) del mismo artículo 18 ibídem. Dicha disposición prevé en forma expresa las facultades para su modificación, los objetivos y la estructura orgánica.

Al no existir una norma habilitante equivalente en la ley para crear la ANLA, a *contrario sensu*, no puede derivarse dicha facultad de la ley como si estuviera contenida en forma implícita. Con mayor razón cuando hacerlo va en contra de la letra explícita de la ley 1444 de 2011 y de su espíritu. El decreto demandado al crear la ANLA y darle funciones atribuidas por la ley privativamente al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo extralimitó las precisas facultades extraordinarias otorgadas por la ley 1444 de 2011 con clara violación de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Carta. A continuación se procede a sustentar detalladamente el cargo de inconstitucionalidad expuesto:

1.1 Sobre las facultades privativas del Ministerio de Ambiente

Un primer punto sobre la constitucionalidad del Decreto demandado se relaciona con la disposición legal del artículo 52 de la ley 99 de 1993 que creó el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental SINA. Prevé el mencionado artículo:

*Artículo 52. El Ministerio de Ambiente otorgara de manera **privativa** la licencia ambiental en los siguientes casos: (...)*

Se infiere de la anterior disposición legal que la ley 99 de 1993 fijó exclusivamente en cabeza del Ministerio de Ambiente la facultad de otorgar, negar y modificar las licencias ambientales que fueran objeto de su competencia, de acuerdo a lo establecido en la ley, materia luego desarrollada por los decretos regulatorios del tema de las licencias ambientales.²

La clara y manifiesta intención del legislador con la expedición de la ley 99 de 1993, luego incorporada en la ley 1444 de 2011 al otorgar las facultades extraordinarias arriba mencionadas, fue la de otorgar la seguridad jurídica suficiente para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Es por ello que se otorgaron al

² Ver al respecto los Decretos 1753 de 1994, 1728 de 2002, 1180 de 2003 y 1220 de 2005, todos ellos reglamentarios del título VIII de la ley 99 sobre licencias ambientales.

Ministerio de Medio Ambiente las herramientas jurídicas necesarias para hacerse cargo de las actividades propias del organismo rector en la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, tal y como se desprende del artículo 2 de la mencionada ley que prevé:

Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

*Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente **coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA**, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación. (Subrayado y negrillas fuera del texto original)*

La creación del Ministerio de Medio Ambiente y la reorganización del sector ambiental en el Sistema Nacional Ambiental con la expedición de esta ley marcó un hito en la historia legal ambiental colombiana. Esto porque dicha legislación incorporó a nuestro ordenamiento legal general, los principios y la directrices del Estado Social de Derecho consagradas en la Constitución de 1991, en particular la protección de los recursos naturales; el derecho de gozar de un medio ambiente sano; y la obligación del Estado de preservar las riquezas culturales y naturales de la nación. Tales preceptos establecen una clara prelación constitucional de protección al ser humano como individuo, incluso en las relaciones entre particulares frente a actividades que puedan generar detrimento a personas indeterminadas, como es el caso en materia de los derechos colectivos y del medio ambiente en los artículos 78 y siguientes de la Constitución Política.

La creación del Ministerio de Medio Ambiente obedeció a la necesidad de que en Colombia existiera una entidad administrativa del orden nacional con la jerarquía suficiente para poder direccionar la Política ambiental del país mediante una estructura sólida y fundamentada en los principios constitucionales de protección al medio ambiente y de los derechos colectivos.

Antes de la expedición del decreto ahora acusado de inconstitucional el Ministerio del Medio Ambiente tenía dentro de sus competencias y por expresa disposición legal del artículo 5 de la ley 99 de 1993, la de “*evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la Licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el título VIII de la presente ley*”.

Es precisamente este Ministerio según el artículo 52 de la ley 99 arriba transcrito quien tiene la idoneidad para conocer sobre las actividades desarrolladas por los particulares que pueden causar gran impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente; el

mismo Ministerio tiene el deber legal de verificar el cumplimiento normativo ambiental tal y como se ha venido haciendo desde la expedición de la mencionada ley.

En el presente caso es claro que el legislador quiso mantener el espíritu y las competencias ambientales antes enunciadas cuando en la ley 1444 de 2011 que otorga las facultades extraordinarias de manera expresa señala que el Ministerio reorganizado bajo el nombre de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “seguirá cumpliendo las funciones y competencias establecidas en la ley 99 de 1993”.

Por dicha razón, no se entiende cómo en la reasignación de funciones y competencias orgánicas hecha por el decreto demandado se eliminan facultades que antes estaban en cabeza de la máxima autoridad ambiental del orden nacional; en efecto, el ejecutivo desconoce en el decreto demandado la competencia del Ministerio del Medio Ambiente en materia de la negación, del otorgamiento y/o de la modificación de licencias ambientales, siendo esta **privativa del Ministerio de Medio Ambiente**, tal y como se desprende del artículo 52 de la ley 99 de 1993, marco legal acogido por la ley 1444 de 2011 al otorgar las facultades extraordinarias que dieron lugar a la expedición del decreto 3573 de 2011. .

En el artículo 18 literales d), e) y f) de la ley 1444 de 2011, fundamento de la expedición del Decreto 3573 de 2011, no es expresa la facultad de reasignar competencias de orden privativo tal y como está contemplado en la ley 99 de 1993 acogida como marco legal por la ley habilitante.

Es evidente que, el hecho de hacer mención expresa de la competencia privativa del Ministerio del Medio Ambiente en materia de licencias ambientales, busca dar una connotación específica a las actividades que por obligación debe realizar ese Ministerio, y que tienen una característica especial que blindada al órgano rector de la gestión de recursos naturales renovables, en particular, sobre las actividades de licenciamiento ambiental.

También es cierto que, la connotación de “privativa” que le otorga la ley, tiene por objeto diferenciar las actividades que hace el Ministerio en materia de licenciamiento ambiental de cualquier otra competencia asignada por la ley, dada la especialidad y el rigor con el que se debe hacer la evaluación el control y seguimiento de las actividades de mayor envergadura que causan un considerable impacto a los recursos naturales y al medio ambiente.

El hecho de que la ley haya otorgado esa competencia privativa al Ministerio, y que la conservación de las competencias señaladas en la ley 99 de 1993 se mantengan en la Ley 1444 de 2011, se traduce en la exigencia de que sea una ley del Congreso de la República (principio de reserva de ley), la llamada a modificar tal competencia.

En concreto, se considera que la ley 1444 de 2011, no previó como una atribución expresa del Jefe de Gobierno, la reasignación de competencias privativas de las que trata el artículo 52 de la ley 99 de 1993, para las actividades de licenciamiento ambiental en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente.

Además de las razones enunciadas anteriormente, encuentra el demandante, que no se tuvo en cuenta lo establecido en el parágrafo del artículo 12 de la ley 1444 de 2011 sobre la reorganización del medio ambiente, el cual prevé:

(...) “Parágrafo. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la ley 99 de 1993 y en la ley 388 de 1997, en lo relativo a su competencia.”

El parágrafo transcrito, no hace cosa diferente a trasladar las competencias que inicialmente estaban a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, principalmente contenidas en la ley 99 de 1993, al nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible, re-denominado así por la ley 1444 de 2011. 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 le 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.

Basta leer los considerandos del Decreto demandado para observar cómo se introduce una facultad no contenida en la ley como es la de crear y asignar funciones a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Dicen los considerandos:

*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. (Resaltado fuera de texto)*

Era tan consciente el Ejecutivo de que no tenía las facultades legales para crear la nueva autoridad ambiental que se vio en la necesidad de introducir dicha facultad en los considerandos del decreto demandado, como si pudiera hacerlo simplemente interpretando el alcance de las facultades extraordinarias en dicho sentido, lo que es claramente contrario artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

1.2 Unidades Administrativas Especiales- Límites materiales

El artículo 67 de la Ley 489 de 1998, establece que: *“Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.”*

En primer lugar, se debe tener claro que las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley y en este caso, el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se refirió a la facultad de crear establecimientos públicos y *“otras entidades u organismos de la Rama Ejecutiva del orden Nacional”*.

A pesar que este literal del artículo no determina qué tipos de entidades u organismos públicos se pueden crear, sí inicia haciendo referencia a los establecimientos públicos, reglados en el capítulo XIII de la Ley 489 de 1998, luego por coherencia jurídica al referirse a otras entidades u organismos, se ha de centrar en las entidades descentralizadas de que trata ese mismo capítulo.

Así, se verifica que dentro de las facultades extraordinarias que dispone el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, no se especifica en ningún momento que se puedan crear Unidades Administrativas Especiales (UAE), que requieren de una mención expresa, pues deben ser creadas mediante ley, según la norma.

Para crear Unidades Administrativas especiales en este caso, en el ejercicio de estas facultades extraordinarias, se requeriría de una mención expresa por parte del legislador sobre este asunto, pues entender tácitamente que por la facultad de crear otros organismos se pueda también crear una Unidad Administrativa Especial que requiere de expresa creación legal, se estaría yendo en contra de la sana lógica y de la coherencia jurídica que se ha de tener en el ejercicio de estas facultades extraordinarias con tal de no abusar del derecho otorgado, pues es de vital importancia que el Presidente de la República no se tome atribuciones en el ejercicio de sus facultades extraordinarias, que no han sido precisadas mediante la correspondiente Ley.

Es de resaltar, que las facultades extraordinarias que otorga el Congreso, deben ser precisadas tanto en sus límites temporales como materiales, para impedir el empleo abusivo de estados de excepción y de la atribución legislativa al ejecutivo.

En este caso concreto, la norma que otorgó facultades extraordinarias, fue muy amplia y poco precisa al determinar qué tipo de entidades podría crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de entidades u organismos de la rama ejecutiva del poder público, pero no por eso se puede entender que no tiene limitaciones, pues en este caso se debe guardar coherencia con el sentido del artículo, como ya se expuso antes. (C- 452 de 2002)

Por esta razón dentro de los considerandos del Decreto 3573 de 2011, se observa que se hace una interpretación muy amplia del literal e artículo 18 ibídem que le permite al Presidente *“Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional”*, para fundamentar la creación de la Unidad Administrativa Especial dedicada a las Licencias Ambientales, que no guarda ninguna coherencia con el artículo en mención, pues se trata de una entidad sin personería jurídica que no se asemeja a los establecimientos públicos ni las entidades u organismos que le siguen en el artículo 68 de la Ley 489 de 1998, extralimitando con esto sus facultades extraordinarias.

1.3 El otorgamiento de Licencias Ambientales es una Función y Competencia Privativa de un ministerio y no un programa

De otro lado, el artículo 67 de la Ley 489 de 1998, expresa claramente que las Unidades Administrativas Especiales *“cumplen funciones administrativas para desarrollar o **ejecutar programas** propios de un ministerio o departamento administrativo”*(negrilla fuera del texto).

Se resalta que la función de estos organismos se circunscribe a la ejecución de programas de un Ministerio. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, creada mediante el Decreto 3573 de 2011 pretende hacerse cargo del licenciamiento ambiental que es una **función y competencia privativa** del Ministerio de Ambiente y no un programa, según lo dispone claramente el numeral 15 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, que establece que una de las **funciones** de esta Entidad es: *“Evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley”*.

De acuerdo a la definición que da el Diccionario de la Real Academia Española, una función es una *“Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”* mientras un programa es un *“Proyecto ordenado de actividades.”*

Así, no hay lugar a confundir una función de la magnitud del licenciamiento ambiental, para disponerla en cabeza de un nuevo organismo, de la categoría de una Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica que no tendrá la relevancia e importancia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que además, no puede facultarse

para llevar a cabo sus funciones, pues por ley a esta sólo le corresponde la realización de programas y no de funciones.

Se reitera que, el licenciamiento ambiental es una función que no puede asignarse en cabeza de una Unidad Administrativa Especial, que por mandato legal sólo puede desarrollar o ejecutar programas propios de un Ministerio, mas no funciones que fueron encomendadas a este en virtud de sus competencias y por expresa disposición legal.

Por otro lado, la importancia que tiene el licenciamiento ambiental, es tal, que se considera como el mecanismo para proteger los derechos colectivos e individuales de la población, estando en estricto sentido para proteger el ambiente y prevenir daños sobre el mismo. Se entiende que la Licencia Ambiental es un instrumento de control y planificación ambiental, que ejerce el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales y algunos municipios y distritos, con el ánimo de garantizar los derechos colectivos y del medio ambiente consagrados en la Constitución Nacional.

Para este caso particular, la ANLA, se encargará de las licencias ambientales que de manera privativa otorga el Ministerio de Ambiente, que son las que se encargan de estudiar y determinar la viabilidad de los proyectos, actividades y obras de mayor impacto ambiental.

Esta importante función no puede quedar relegada a una entidad distinta de menor importancia en la jerarquía administrativa, quedando subordinada, mas no en cabeza del Ministerio, restándole importancia a este instrumento de control ambiental.

Se toman tan a la ligera este mecanismo de control, que este decreto estableció que tras cierto tiempo, si el Ministerio de Ambiente –ahora la ANLA– no ha decidido sobre la licencia, un comité con participación del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del sector al que pertenece el proyecto evaluado –que puede ser por ejemplo el de Minas o el de Transporte– podrá hacer recomendaciones obligatorias respecto a la licencia, contra las cuales no cabrán recursos (ver artículo 7 Decreto 3573 de 2011).

Es decir, que aún más allá de delegar funciones de gran importancia para los recursos naturales de la Nación a una entidad de menor categoría administrativa, decide crear un comité dentro de esta entidad que podrá decidir sobre las licencias según le parezca, donde no existirá ningún tipo de recurso y permite que la entidad interesada en el proyecto sea quien en últimas termine incidiendo en la decisión del otorgamiento de la licencia ambiental.

Todo esto denota la falta de competencia de esta Unidad Administrativa Especial, no solo porque su definición legal no le permite recibir y manejar funciones de un Ministerio, sino también porque dejar en cabeza de este organismo que no tiene la capacidad administrativa ni legal para tener en cabeza suya una función tan importante para el cuidado y protección ambiental, como es la Licencia Ambiental, es un acto de imprudencia que no puede cometer el gobierno nacional.

Además, este Decreto objeto de demanda, al cambiar el procedimiento para otorgar licencias ambientales permite que, entre otras cosas, el Ministerio de Minas termine incidiendo en el otorgamiento de licencias ambientales que pueden ser cuestionadas porque desbordan todo impacto aceptable en el medio ambiente, convirtiendo a la entidad interesada en juez y parte.

El hecho de extraer las competencias privativas que estaban en cabeza del Ministerio de Ambiente, sin contar con la expresa autorización para ello por parte de la ley que concede las facultades extraordinarias y desconociendo las competencias que fueron reafirmadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el parágrafo del

artículo 12 de la ley 1444 de 2011, constituye una violación flagrante a las disposiciones constitucionales establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, pues el Presidente de la República, actuó por fuera de las facultades que le fueron asignadas y en ese sentido, el Decreto 3573 de 2011 carece de fundamento constitucional.

2. Derecho de consulta de las comunidades indígenas como una manifestación del derecho a la libre determinación

La Carta Política en su artículo primero reconoce la naturaleza democrática, participativa y pluralista de la Nación en el marco del Estado Social de Derecho, siendo el fundamento base de la participación de las comunidades indígenas y de los grupos étnicos nacionales en las decisiones que les afecten.

Dispone el artículo 8 de la Constitución, que *es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*, situación que se ha visto reflejada en las muchas sentencias proferidas por la Corte Constitucional, donde se protegen estas dos importantes riquezas a través de distintas medidas, reflejadas en la consulta previa y en el licenciamiento ambiental.

La riqueza cultural y la diversidad étnica (artículo 7 CP), se protegen dentro del territorio nacional, previendo una serie de prerrogativas para conseguir este fin. Es así como se reconocen derechos a los grupos étnicos nacionales, con el fin de mantener su cultura, cosmovisión, raza, religión, economía y organización política, entre otras cosas y permitirles su participación activa y efectiva en las decisiones del país o la región con las que puedan verse afectadas directamente o bien de manera indirecta, mediante la consulta previa y la promoción de oportunidades de participación.

La Consulta Previa es un derecho fundamental consagrado en la Ley 21 de 1991 *“por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T, Ginebra 1989”*, Convenio que por ser un Tratado Internacional sobre Derechos Humanos, prevalece en el orden interno (artículo 93 CP) y por ende hace que este derecho tenga rango constitucional.

No en vano, la Corte Constitucional en el marco de protección de los derechos de las comunidades indígenas ha trazado una línea jurisprudencial tendiente a garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de las comunidades y de la protección de sus territorios.

Los derechos de los pueblos indígenas, no sólo están consagrados en la Constitución Política sino que también se encuentran amparados por tratados internacionales, del orden del Convenio 169 de la OIT aprobado por Colombia, por lo que sus derechos también están amparados por el bloque de constitucionalidad.

Así, los pueblos indígenas y los grupos étnicos en el país tienen una especial protección y garantía en el ejercicio de sus derechos, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones que puedan llegar a afectar los territorios donde se encuentran asentados o en donde desarrollan sus actividades, pues con esta protección se ampara y se preservan sus tradiciones y costumbres y con ello la diversidad y riqueza cultural de la Nación.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-693 de 2011, (M.P., Dr. Jorge Ignacio Pretelt) se pronunció sobre los tipos de decisiones que se deben consultar a los grupos étnicos nacionales, disponiendo los siguientes:

- i) las Decisiones administrativas relacionadas con proyectos de desarrollo, tales como aquellos que tiene que ver con licencias ambientales, contratos de concesión, concesiones mineras entre otros;
- ii) en presupuestos y proyectos de inversión financiados con recursos del presupuesto nacional;
- iii) en decisiones sobre la prestación del servicio de educación que afectan directamente a las comunidades y;
- iv) las medidas legislativas.³

De esta forma, el Convenio 169, las normas constitucionales y las demás normas y regulaciones en la materia, se deben interpretar siempre en un contexto de protección y garantía de la integridad de los pueblos indígenas y los grupos étnicos nacionales, así como de sus derechos fundamentales, como lo es en este caso la Consulta Previa de las medidas legislativas que les afecten.

Por otro lado, el artículo 330 de la Constitución Política, dispone que:

“De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

(...)

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Este artículo evidencia el vínculo existente entre las comunidades indígenas y la preservación de los recursos naturales, que entre otras cosas tiene como instrumento de control y protección la licencia ambiental, como ya se había enunciado brevemente.

La Licencia Ambiental, se define como obligatoria en ciertos casos que explica el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, en los siguientes términos:

Artículo 49º.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.

Así, de esto se colige que son las actividades de mayor impacto negativo a los recursos naturales, al ambiente o al paisaje, las que deben sujetarse al otorgamiento de una licencia ambiental, función que ejercía el Ministerio de Ambiente y que hoy con el Decreto demandado queda en cabeza de la ANLA.

³ Respecto a la necesidad de realizar la Consulta previa en los proyectos de ley, la Corte Constitucional a partir del año 2001 se ha pronunciado en varias ocasiones, como en las sentencias T-693 de 2011 y C-175 de 2009.

Observando que existe una clara relación entre la preservación de los recursos naturales que se encuentran en territorios indígenas y los pueblos indígenas, es necesario recordar que éstos tienen dentro de sus derechos fundamentales el Derecho a la Consulta Previa para las decisiones que les puedan afectar directamente y que en este caso está directamente relacionada con este acto legislativo del gobierno, que en ejercicio de sus facultades extraordinarias expidió el Decreto 3573 de 2011 que delegó en la ANLA una función del talante de la licencia ambiental.

Teniendo presente que la licencia ambiental es el principal instrumento para la protección ambiental y que este es un tema de completo 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.

No en vano, la Corte Constitucional en el marco de protección de los derechos de las comunidades indígenas ha trazado una línea jurisprudencial tendiente a garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de las comunidades y de la protección de los territorios sobre los cuales se encuentran constituidas, teniendo en cuenta que el artículo 330 de la Constitución anteriormente citado, debe interpretarse a la luz del bloque de constitucionalidad, es decir, teniendo en cuenta las disposiciones previstas en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, lo cual tiene como consecuencia que, el Estado colombiano tiene la obligación de efectuar el proceso de consulta previa cada vez que se prevea una medida que afecte en forma directa a los pueblos indígenas que habitan en su territorio.

En razón de lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido de manera clara la importancia de llevar a cabo la consulta previa en todas aquellas actividades que en razón de su naturaleza pueden afectar la seguridad jurídica de los territorios indígenas y de las comunidades que los habitan, tal y como lo manifestó el alto tribunal mediante Sentencia SU 039 de 1997.

Posterior a dicho fallo, la Corte ha realizado distintos pronunciamientos encaminados a brindar la protección del derecho a la consulta previa, en el sentido de salvaguardar ante todo la integridad de los pueblos indígenas en todo el territorio nacional⁴, siendo un deber constitucional.

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 los 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.

En este orden de ideas, no se puede desconocer el derecho constitucional de las comunidades indígenas del territorio nacional, 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 el 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.

⁴ Al respecto ver Sentencias T-652 de 1998, T-769 de 2007, T-547 de 2010, en donde se reitera la posición de la Corte en relación con la Consulta Previa a las comunidades indígenas.

Esto se ratifica en la medida en que la Autoridad Nacional Ambiental, 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 del país”, lo cual significa que los grandes proyectos de impacto ambiental en el país se deciden en cabeza de esta entidad, proyectos que en una considerable mayoría están en territorios o en área de influencia de los grupos étnicos nacionales como bien se puede corroborar con la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior y el INCODER.

El hecho de que las actividades sujetas a licenciamiento ambiental son aquellas que generan impactos negativos considerables al ambiente y los recursos, y que además los grandes proyectos de incidencia ambiental en el país, como lo son la minería, la extracción de hidrocarburos, entre otros, se desarrollan en áreas casi siempre de influencia de los grupos étnicos nacionales, es evidente que el Gobierno Nacional debió realizar el proceso de consulta previa, con el objetivo de garantizar ciertos factores que tendrían que ser prioritarios dentro de la agenda del ejecutivo, como lo son el desarrollo sostenible y la protección de la riqueza cultural y natural de la Nación, así como la diversidad étnica de la misma.

Con esta norma demandada, se afecta el derecho de los grupos étnicos al territorio, en la medida en que el radical cambio en el trámite del licenciamiento ambiental y la inseguridad jurídica que esto genera hace que puedan ver menoscabados sus derechos por el trámite de licencias sin el rigor que han de tener, por el afán de generar una mayor celeridad en este proceso, por lo que debió haber sido consultado previamente a estos grupos, con el objeto de garantizar este derecho fundamental, que al no haberse realizado viola con ello este precepto del marco constitucional.

Por todo lo anteriormente expuesto, se tiene que el Decreto demandado debió cumplir con el requisito de la Consulta Previa a los grupos étnicos nacionales y por ende, este es un argumento más por el cual debe ser declarado inconstitucional.

3. Extralimitación del Presidente de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República. Modificación del procedimiento de licenciamiento ambiental

En atención al cargo formulado, se considera que el Presidente de la República extralimito las funciones que le fueron concedidas mediante la ley 1444 de 2011 la cual le otorgo facultades extraordinarias toda vez que, con ocasión a la expedición del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional Ambiental ANLA, se creó un procedimiento que modifica lo establecido en la ley 99 de 1993 en relación con el otorgamiento de licencias ambientales.

Esto toda vez que, mediante el Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, artículos 7° y 8° en donde se prevé la conformación del Consejo Técnico Consultivo y las actividades que va a desarrollar en el marco del procedimiento de expedición de la licencia ambiental. Prevé el artículo 8 de la norma demandada:

*Artículo 8°: **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–. (Subrayado fuera del texto original)

Haciendo el análisis del artículo transcrito a la luz de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República mediante ley 1444 de 2011, se encuentra que el artículo 18 que concede esas facultades extraordinarias, no contempló actividades en cuanto a la reasignación de funciones y competencias funcionales, pues sólo hizo referencia a aquellas que son de carácter orgánico.

Tampoco contempló dicha norma la facultad de modificar procedimientos para el otorgamiento de licencias ambientales que se encuentran regulados en el Título VIII de la ley 99 de 1993.

De lo anterior se colige, que el Presidente de la República estaba facultado para pronunciarse sobre la reasignación de competencias respecto de las funciones a cargo de la entidad para las cuales tenía la facultad de crear y organizar, pero no de disponer sobre el procedimiento que se debe seguir, con atención a las actuaciones que se generen respecto de la entidad, como es el caso del otorgamiento de licencias ambientales.

Ello significa que el Presidente, no podía tomarse atribuciones que no le estaban expresamente concedidas, al crear una instancia de orden procedimental, que varía el procedimiento establecido para la obtención de una licencia ambiental.

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, caso 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 del 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 7° y 8° 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, por cuanto el Presidente de la República no estaba autorizado expresamente para modificar el procedimiento de obtención de Licencia ambiental y al incorporar una instancia como el Consejo Técnico Consultivo lo está haciendo. .

Dicha incorporación al procedimiento podía llevarse a cabo en el entendido que la ley que concede esas facultades extraordinarias así lo hubiese dispuesto de manera expresa. El hecho de modificar el procedimiento en el sentido de establecer una situación excepcional en la cual el Consejo Técnico Consultivo puede intervenir un proceso de licenciamiento, vulnera la seguridad jurídica y el principio de confianza del administrado y consecuentemente puede afectar el derecho a gozar de un medio ambiente sano, acorde al artículo 79 de la Carta Política.

Por otra parte, la reducción de términos para el otorgamiento de licencias ambientales pareciera más una preocupación de evitar un mayor control y evaluación a los proyectos en aras de los beneficios privados de los promotores de los grandes proyectos del país. Esto por cuanto es ajeno a las facultades extraordinarias pretender la reducción de términos para el otorgamiento de licencias ambientales.

Es de señalar que las facultades no se dieron para simplificar trámites ni reducir términos, sino para reestructurar la administración pública, lo cual no supone en ningún momento que ello signifique una disminución a las exigencias y naturaleza de los instrumentos de gestión ambiental y protección de los derechos colectivos, como lo es la licencia ambiental.

En razón de lo anterior, respetuosamente se solicita a esta Honorable Corporación declarar inconstitucional la creación del Consejo Técnico Consultivo por las razones expuestas anteriormente.

4. *Deber del Estado de planificación y de protección de los Recursos Naturales y el Derecho Colectivo al Medio Ambiente Sano, artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política*

Con ocasión del artículo 8 de la Constitución Política se consagra el deber de protección de las riquezas naturales, y los artículos 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho colectivo al medio ambiente sano y el derecho de participación en la toma de decisiones que lo afecten.

Así, los derechos colectivos y del ambiente, se encuentran en cabeza de los ciudadanos en general, es decir de un número no determinado de personas que se pueden ver afectadas en forma general y abstracta. Como consecuencia de la consagración de ese derecho a gozar de un medio ambiente sano, existe un deber de contraprestación por parte del Estado en el sentido de garantizar a los administrados, el disfrute y goce de tal derecho, mediante la planificación de las actividades que se van a desarrollar y que generen algún tipo de impacto a los recursos naturales en general.

Bajo este planteamiento y atendiendo al presupuesto de planificación consagrado en el artículo 80 constitucional, se expidió la ley 99 de 1993, precisamente 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, desde la planificación ambiental, 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 en el país, debería conocer los asuntos que por su impacto requirieran de especial atención.

Entonces, separando esta función de la entidad jerárquicamente más importante, para disponerla en cabeza de una entidad jerárquicamente inferior, como lo es una Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, no sólo se está dejando en manos de

una entidad secundaria el tema más importante para el desarrollo sostenible del país, como lo es el licenciamiento y los permisos ambientales, sino que además se delegan funciones a una entidad que no tiene el rango legal para asumirlas, por cuanto sólo puede ejecutar programas y no funciones, siendo por ello parte del sector central y no descentralizado.

Además, aceptar este cambio, implica que las políticas de planificación de las que trata la Constitución en relación con la protección del medio ambiente y la protección ambiental, actividad tan relevante para el país, quedan en manos de una entidad de segundo orden dejando el tema del licenciamiento en un segundo plano, actuando en contravía del deber de protección y conservación del ambiente.

Respecto del cargo formulado, es pertinente citar el artículo 80 de la Constitución Política, el cual prevé:

- *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.” (Subrayado fuera del texto original)

En primer lugar, se resalta nuevamente que no es lógico que un tema que es tan importante y que tiene tanta trascendencia en el país como lo es el ejercicio del control ambiental mediante el otorgamiento o la negación de un instrumento de control ambiental como lo es la licencia ambiental, quede relegado a un órgano de menor categoría, que ni siquiera hace parte del SINA, de acuerdo a la ley 99 de 1993, en concordancia con el párrafo del artículo 12° de la ley 1444 de 2011, relegando al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a ser un órgano casi siempre consultivo dentro de la entidad creada, restándole toda su importancia y reduciendo sus competencias, particularmente la expedición de las licencias que debería expedir de conformidad con la ley.

Está claro, que es el Estado el garante del ambiente y como tal no puede disponer de un instrumento tan importante como lo es el otorgamiento de licencias ambientales, para dejarlo en manos de funcionarios distintos a los que por ley debían salvaguardar el ambiente.

La expedición de licencias ambientales no es un programa del Ministerio, -tal y como se infiere la norma demandada- sino una función propia y que en este caso es de carácter privativo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues el Decreto 3573 de 2011, dispone en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- aquellas licencias que el Ministerio estaba en la obligación de otorgar, en virtud del principio de planificación contemplado en el artículo 80 de la Constitución, el cual se considera vulnerado, precisamente porque no se tuvo en cuenta al momento de expedir el Decreto, el deber de planificación y cuidado que requería el análisis de la creación de una entidad de orden ambiental de tan alto nivel, en virtud de las funciones delegadas.

El Gobierno Nacional como garante del ambiente y del desarrollo sostenible, es quien ha de propender por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, previniendo los factores de deterioro ambiental, dispuso en cabeza del

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dichas actividades, fungiendo como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales y como coordinador del SINA.

No se entiende por lo anterior, que sea el mismo Gobierno Nacional el que decide en un acto contrario a la finalidad de protección y cuidado, delegar el otorgamiento de las licencias ambientales, consideradas como uno de los instrumentos pilares de la planificación y direccionamiento de la economía del país, dejándolas a merced de una entidad que no sólo no podría ser competente para ello pues por definición legal no puede aceptar funciones de un Ministerio, sino que además cambia el régimen de las licencias para dejarla 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.

De tal importancia es el tema, que el Gobierno habiendo podido crear una entidad del orden descentralizado donde su función fuese totalmente delegada en cabeza de otra entidad, como un establecimiento público que sí tenía permitido crear por la Ley de facultades extraordinarias, se abstuvo de retirar de su cabeza tan importante función, y por el contrario creó una entidad del orden central para manejar el tema, sin tener en cuenta que aún siendo de este orden, que supone un control permanente e inmanente del Ministerio de Ambiente, se separa en todo caso esta función que es inherente al Ministerio y a su calidad de organismo rector de la gestión ambiental, dejándola en cabeza de un organismo de menor jerarquía, creándose una instancia nueva en el procedimiento y restándole importancia al tema, considerándolo como un mero programa de la administración, sin ver su relevancia como función.

Igualmente el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, actividades que realiza a través de su instrumento de prevención y control de los factores de riesgo, cual es la licencia ambiental.

Así, la Corte Constitucional en sendas oportunidades ha establecido que las licencias ambientales cumplen un papel preventivo de protección medioambiental, y en esa medida, constituyen un instrumento de desarrollo del artículo 80 constitucional. Expresó la Corte en Sentencia C-035/99 Magistrado Ponente. Dr. Antonio Barrera Carbonell):

"La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente. ... De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente."

Con la creación de esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se desdibuja el carácter preventivo y de control ambiental del licenciamiento, pues lo convierte en un simple instrumento de trámite además de que delega la competencia exclusiva del Ministro de Ambiente, en un funcionario que no tiene la misma relevancia y que contraría como reiteradamente se ha dicho a lo largo de esta demanda, el principio de planificación del artículo 80 de la constitución y como consecuencia de ello, va en detrimento de garantizar a los ciudadanos del Estado Colombiano, gozar de un ambiente sano conforme al artículo 79 ibídem.

El Decreto demandado no tiene en cuenta las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de licencias ambientales, cuando ellas las otorgan igualmente, y en muchos casos para proyectos más importantes que los del Ministerio. Entonces si lo que se busca es una reducción de trámites debió modificar las competencias de las Corporaciones para pasarlas a esta nueva autoridad denominada ANLA. Un hecho más que demuestra la total ausencia de facultades para cambiar la competencia en materia de licencias, creando instituciones encargándolas de dicha función.

Así mismo, la licencia ambiental es un instrumento de planificación ambiental al igual que el estudio de impacto ambiental son mecanismos para alcanzar el desarrollo sostenible. La planificación ambiental es parte esencial de la protección ambiental, lo cual exige unas instituciones y marco coherentes y acordes con estos objetivos constitucionales e internacionales.

Es así como la Declaración de Río de Janeiro de 1992, incorporada a la legislación colombiana mediante el artículo 1 de la ley 99 de 1993, consagra en su principio 11:

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican.

A su vez el principio 17 de la misma Declaración establece:

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Estos dos principios deben entenderse en forma armónica con los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política por cuanto buscan la protección del medio ambiente, mediante la evaluación de impacto ambiental o licencia ambiental, conforme a autoridades del mayor rango administrativo como el Ministerio que tengan la suficiente autonomía para la toma de decisiones. Es decir que las leyes que se expiden en materia institucional deben buscar garantizar los postulados constitucionales y no la eficiencia y facilidad en el otorgamiento de las licencias ambientales, que es lo que parece deducirse con la creación de la ANLA.

5. De las ramas del poder público y la función administrativa.

En concordancia con el numeral primero de la presente demanda, se tiene que la estructura organizacional del Estado, esta fundamentada en la división tripartita de las ramas del poder público tal y como lo prevé el artículo 113 de la Constitución Política, al igual que prevé que cada órgano del Estado tiene funciones separadas pero acordes con las otras entidades del Estado para la consecución de sus fines.

De la misma forma, los artículos 209 y 210 de la Constitución Política sobre la función administrativa y en donde se prevé la manera como debe actuar la administración para garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones y también, mediante la creación de entidades del orden nacional, siempre y cuando sea una ley la que autorice dicha actividad.

Bajo este contexto y atendiendo a la naturaleza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, se observa que dentro de las funciones precisadas en la Ley 1444

de 2011, no se hace alusión en ningún momento a la facultad extraordinaria que tendrá el Presidente de la República para crear Unidades Administrativas Especiales.

Por definición estas Unidades Administrativas Especiales, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), sin personería jurídica y autonomía financiera y administrativa, se regulan según lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 489 de 1998 y no por lo regulado sobre los Establecimientos públicos y las entidades u organismos del orden nacional, que es regulado por el artículo 68 y siguientes ibídem.

Así, lo que expresamente dispone el literal e del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, en el que se basa el Presidente de la República para expedir el Decreto 3573 de 2011, lo habilita para "*Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional*", que no se asimilan en la ley ni en sus características, pues los establecimientos públicos están para desarrollar funciones específicas y son del orden descentralizado, mientras las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica desarrollan programas y se encuentran en el nivel central de la administración, observándose que no se podría haber creado en el ejercicio de estas facultades extraordinarias, una entidad de las que trata el artículo 67 de la Ley 489 de 1998.

Luego, el Presidente se extralimitó en sus facultades, yendo más allá de lo permitido en la ley que le otorgó facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Administración Pública violando con ello el artículo 121 de la Constitución Política.

En este caso, como se puede observar en el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, no existe dentro de los planteamientos de las facultades extraordinarias una facultad que corresponda a la creación de Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, siendo estas entidades distintas a los establecimientos públicos que permite crear este artículo en su literal e), que da base a la expedición del Decreto 3573 de 2011.

En razón de lo anterior, se consideran infringidos los artículos 113, 209 y 210 de la Constitución Política, por no haber tenido en cuenta al momento de la expedición del Decreto demandado, las actividades correspondientes a la división tripartita de poderes y a la coordinación de actuaciones de las entidades del Estado, las cuales fueron desconocidas en la expedición del Decreto demandado, toda vez que no se tuvo en cuenta que la actividad legislativa del jefe del ejecutivo, fue excepcional y que en razón de ello, sólo podía hacer lo que le estaba asignado, sin invadir competencias de los otros órganos del Estado, que de igual manera tiene funciones expresas y determinadas en la ley.

VI. PRETENSIÓN

Se solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional se declare la **INCONSTITUCIONALIDAD** del Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, por los motivos antes señalados.

VII. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la transversal 22 A No. 53D-04, apartamento 301

Cordialmente,

PAULO ILICH BACCA BENAVIDES
C.C. 98137513 de Túquerres Nariño