

**II. EXPEDIENTE D-11963 - SENTENCIA C-047/18 (Mayo 23)**  
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

**1. Norma demandada**

**LEY 1737 DE 2014**  
(Diciembre 2)

*Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015*

**ARTÍCULO 103.** Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.

**2. Decisión**

**Primero.- Levantar** los términos suspendidos para el presente asunto mediante el Auto 305 de 2017.

**Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES** los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014, con **EFFECTOS DIFERIDOS** a partir del 1º de enero de 2019.

**3. Síntesis de la providencia**

De manera preliminar, la Corte definió que si bien la norma acusada solo tenía vigencia por el período fiscal de 2015, lo cierto es que actualmente continúa siendo aplicada para el ejercicio de sus funciones por parte de CORMACARENA y por ende, continua produciendo efectos jurídicos, de modo que procedía dictar un pronunciamiento de fondo sobre la presente demanda de inconstitucionalidad.

Le correspondió a la Corte determinar si la inclusión en la Ley de Presupuesto Nacional para la vigencia fiscal de 2015, de una norma que asigna el territorio del Departamento del Meta a la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, CORMACARENA, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare, vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política y como consecuencia de ello, modifica una norma con contenido sustancial con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico.

Después de analizar en detalle el anterior cargo, el Tribunal concluyó que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 debía ser declarado inexecutable por violar el principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), a la vez que era necesario integrar la unidad normativa con los artículos de las leyes de presupuesto de los años 2011, 2012 y 2013, que tenían el mismo contenido normativo y por tanto, debían ser retirados del ordenamiento jurídico por idéntica razón. Los fundamentos de la decisión de inconstitucionalidad, fueron los siguientes:

**(i)** La jurisdicción de CORMACARENA se definió por el **inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993**, en los siguientes términos: el "*territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico, CDA y CORPORINOQUIA.*" Esta disposición, se modificó mediante el **artículo 120 de la Ley 812 de 2003**, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, en el cual se estableció que la jurisdicción abarcaría "*todo el territorio del Departamento del Meta, incluido el Área de Manejo Especial de La Macarena*". Sin embargo, esta última disposición fue derogada **expresamente por medio de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014**. Así, la jurisdicción de dicha entidad retornó a la establecida en la Ley original.

**(ii)** A pesar de ello, el Legislador por medio de los artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012; 85 de la Ley 1687 de 2013; y 103 de la Ley 1737 de 2014 (demandado), esto es, mediante Leyes Anuales de Presupuesto, consagró nuevamente el contenido sustancial del artículo 120 de la Ley 812 de 2003 (derogado), ampliando la jurisdicción de CORMACARENA a todo el territorio del Departamento del Meta y, además, precisaron, desde el 2012, que esta jurisdicción no comprende el "*territorio en litigio con Caquetá y Guaviare*".

**(iii)** Debido a lo anterior, a pesar de que el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014 era el demandado, la Corte constató la necesidad de realizar una integración normativa en el presente asunto, entre la norma demandada, y los mencionados artículos 85 de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95 de la Ley 1593 de 2012 y 85 de la Ley 1687 de 2013; dado que contienen identidad total o parcial de contenido normativo, siguen produciendo efectos jurídicos a pesar de haber perdido su vigencia, y en aras de no hacer inócua la decisión de la Corte; de manera que esta Sala dio aplicación al inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

**(iv)** Luego del análisis detallado realizado, la Corte concluyó que los artículos estudiados debían ser declarados inexecutable, primero, por la vulneración al principio de unidad de materia y, segundo, por la falta de correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, según los cargos de la demanda. Lo anterior debido a que al tratarse de disposiciones varias, incluidas en las disposiciones generales de las Leyes Anuales de Presupuesto, no podían modificar el inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, norma de contenido sustantivo y con vocación de permanencia; ni de incorporar al ordenamiento jurídico una norma expresamente derogada por la Ley del Plan en la que, de hecho, debían fundamentarse.

**(v)** Se impuso, por ende, la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas estudiadas por la mala práctica legislativa en la que se incurrió en las Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, en las que amplió la jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional sin tener competencia para ello en atención a la naturaleza las disposiciones generales de tales leyes. Además, se recordó que el artículo 123 también incluido también en la Ley Anual de Presupuesto 1737 de 2014, al igual que el demandado artículo 103, ambos pertenecientes a las disposiciones varias de las disposiciones generales, también implicó la vulneración de principio de unidad de materia, como fue estudiado en la sentencia C-704 de 2015 que lo declaró inexecutable.

**(vi)** Por consiguiente, esta Corporación recordó que al Congreso le está vedado en las leyes anuales de presupuesto y, con mayor énfasis, en las disposiciones generales de estas,

incorporar o modificar normas de contenido sustantivo o con vocación de permanencia<sup>1</sup>, tal y como sucedió con la modificación del inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993; e, igualmente, no le resulta posible modificar el Plan Nacional de Desarrollo en el que deben fundamentarse. Advirtió la Sala que este reiterativo proceder por parte del Legislativo constituye no solo la violación a la Constitución Política (artículo 158 y 169 Superiores) y el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, sino también un indebido ejercicio de sus funciones que conducen a que, tal y como sucedió en el presente caso, se genere (a) la ausencia de coherencia normativa sistemática<sup>2</sup> al interior de la Ley y, por ende, con el resto del ordenamiento jurídico; (b) la inclusión de normas extrañas, aisladas e inconexas al objeto de la ley anual de presupuesto<sup>3</sup>; (c) lo que a su vez conlleva, como en el caso estudiado, al desconocimiento del principio de seguridad jurídica<sup>4</sup>, pues se entorpeció la determinación y el cumplimiento del marco jurídico que define la jurisdicción de CORMACARENA<sup>5</sup>.

(vii) En consecuencia, la Corte señaló que en caso de que el Legislador requiera adicionar, modificar o derogar una disposición permanente o de carácter sustantivo u orgánico, deberá expedir una norma con el correspondiente debate legislativo, respetuoso de la voluntad democrática, so pena de incurrir en los denominados y dañinos “*micos jurídicos*”.

(viii) Debido a que se declaró la inexecutable de los artículos integrados normativamente, la Sala aclaró que la jurisdicción de CORMACARENA, es la definida por el **inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993** vigente. Por tanto, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993<sup>6</sup>, es CORPORINOQUIA la entidad a la cual le corresponde la jurisdicción sobre el Departamento del Meta, con la excepción del territorio de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena.

(ix) Los efectos que la Corte definió para esta sentencia de inexecutable fueron diferidos y, por consiguiente, solo empezarán a regir a partir del 1º de enero de 2019. Sin embargo, en procura de la protección del medio ambiente, la confianza legítima y los derechos adquiridos, entre estos, los laborales y la correcta administración de los recursos públicos, la inexecutable dispuesta en esta sentencia no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos, entre estos los laborales, ni los demás efectos jurídicos previos derivados de las normas en estudio.

(x) Igualmente, se determinó que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, en acatamiento del artículo 2º de la Ley 99 de 1993, coordinar entre CORMACARENA y CORPORINOQUIA, lo pertinente para el acatamiento de esta decisión y, en esa medida, en cumplimiento de sus funciones, debe garantizar la correcta adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos respectivos, en procura del 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.

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** y el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservaron la presentación eventuales aclaraciones de voto.

<sup>1</sup> Sentencias C-685 de 1996, C-402 de 1997, C-201 de 1998, C-177 de 2002, C-803 de 2003, C-1124 de 2008, C-006 de 2012, C-052 de 2015, C-652 de 2015, C-486 de 2016, entre muchas otras.

<sup>2</sup> Sentencias C-025 de 1993 y C-402 de 1997.

<sup>3</sup> Cita en la Sentencia C-142 de 2015: Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

<sup>4</sup> En este sentido, la Corte en la sentencia C-803 de 2003 puntualizó que *la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.*

<sup>5</sup> Sentencia C-665 de 2016.

<sup>6</sup> “Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, CORPORINOQUIA: su jurisdicción comprenderá los Departamentos de Arauca, Vichada, Casanare, **Meta\***, los municipios del Departamento de Cundinamarca, a saber: Guayabetal, Quetame, Une, Paratebuena, Chipaque, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque; y los municipios de Pajarito, Labranzagrande, Paya, Pisba y Cubará del Departamento de Boyacá, **con excepción del territorio de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena.** Tendrá su sede principal en la ciudad de Yopal y subsedes en los Municipios de Arauca en el Departamento de Arauca, Villavicencio en el Departamento del Meta\* y la primavera en el Departamento del Vichada. Las subsedes entrarán a funcionar seis meses después de la sede principal. Los recursos percibidos por CORPORINOQUIA se distribuirán equitativamente entre la sede principal y las subsedes.” Resaltado propio

**LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZÓ EL CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY APROBATORIA DEL *ACUERDO DE PARÍS*, QUE TIENE POR OBJETO FORTALECER LA RESPUESTA MUNDIAL A LA AMENAZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO, EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL ESFUERZO EN PRO DE ERRADICAR LA POBREZA**