CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

**Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010)

Ref.: Expediente No. 11001032400020040030601
Autoridades Nacionales
Actor: Corporación Autónoma Regional de Boyacá

Se decide en única instancia la demanda de nulidad instaurada contra el Decreto No. 1669 de 17 de junio de 2003 expedido por el Gobierno Nacional.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda.

**a) Pretensiones:**

Mediante demanda presentada el 3 de agosto de 2004 se solicitó se declarara la nulidad del Decreto No. 1669 de 17 de junio de 2003 expedido por el Gobierno Nacional, *"Por el cual se establece un límite al gasto del funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos"*.

**b) Hechos:**

Mediante Ley 790 de 2002 el Congreso de la República dispuso adelantar un programa de renovación de la administración pública y en el artículo 19 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, las

corporaciones de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

En ejercicio de la facultad anotada el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1669 de 17 de junio de 2003 demandado.

**c) Normas violadas y concepto de la violación.**

**- Primer cargo: violación del artículo 150-7 de la Constitución.**

La demandante afirmó que el decreto demandado viola el principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales establecido en el artículo 150-7 superior y reconocido por la Corte Constitucional en las sentencias C-593-95 y C-994 de 2000 porque limitó sus gastos de funcionamiento sin tener en cuenta el origen de los recursos.

Sostuvo que la Corte Constitucional estableció en la sentencia C-275 de 1998 que el principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales impide que el Gobierno Nacional regule la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos, porque esas materias están reservadas a la ley orgánica del presupuesto cuando se trata de recursos provenientes de la Nación (artículo 4 del Decreto 11 de 1996), pero no cuando se trata de sus recursos propios.

**- Segundo cargo: violación de los artículo 351[1] 352[2] de la Constitución por desbordamiento de la potestad reglamentaria.**

---

[1] ***Artículo 351.*** *El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.*

*El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.*

*Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.*

[2] **Artículo 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de

Luego de explicar el alcance la potestad reglamentaria con apoyo en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, precisó que dicha potestad no podía ejercerse en relación con las materias sujetas a reserva de ley.

Precisó que por mandato de los artículos 151, 351 y 352 de la Constitución las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y las que limitan el crecimiento del gasto público están sujetas a reserva de ley, como lo estableció la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2000 que citó en extenso.

Concluyó que el Gobierno Nacional se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria porque la invocó para regular materias sometidas a reserva de ley y porque el artículo 150-10 prohíbe al Congreso de la República que faculte al Gobierno Nacional para expedirlas. Agregó que el decreto desborda la norma reglamentada - que establece que las limitaciones al gasto no podrán impedir el funcionamiento de las corporaciones autónomas -, porque limitó los gastos de manera tan severa que pone a dichas corporaciones en riesgo de no poder cumplir sus funciones.

**Tercer cargo:** Violación del artículo 366 de la Constitución Política que establece que el saneamiento ambiental es una finalidad social del Estado y que la inversión en este campo constituye gasto público social.

La demandante considera que *"al limitar el gasto de las corporaciones (...) en lo que tiene que ver con gastos de funcionamiento, limita también su actuar en pro del mantenimiento y garantía del medio ambiente, ya que sus acciones se encaminan en prevención de las conductas que puedan afectar los ecosistemas (...)"* y que por el recorte de *"gastos generales y de personal, se verían en serias dificultades para el cumplimiento de su finalidad esencial como autoridad ambiental (...)* (fs. 33 a 60).

---

cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

**1.2. La contestación.**

**1.2.1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** contestó la demanda dentro de la oportunidad legal y se opuso a las pretensiones porque estimó que el Decreto 1669 de 2003 no infringió las normas en que se fundó; fue expedido por organismo competente; en forma regular; no desconoció el derecho de audiencia o de defensa; fue motivado con fundamentos de derechos ciertos y sin exceder las facultades del Gobierno Nacional.

Agregó que el decreto demandado tuvo por objeto la reglamentación del parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2004, el cual fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1048 de 2004 porque en su trámite se violaron los principios de consecutividad e identidad. Como la norma declarada inexequible constituyó el fundamento del acto acusado se produjo su decaimiento y pérdida de fuerza ejecutoria, motivo suficiente para denegar las pretensiones de la demanda (fs. 83 a 88).

**1.2.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público** contestó la demanda dentro de la oportunidad legal y se opuso a las pretensiones con los mismos argumentos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (fs. 89 a 92).

**1.3. Actuación procesal.**

La demanda se admitió por auto de 10 de diciembre de 2004 (fs. 63 y 64), el cual se notificó por estado a las partes (f. 64), personalmente al Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado (f. 65) y al funcionario delegado para el efecto del Ministerio de Hacienda (f. 72), y por aviso al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (f. 74). El proceso se fijó en lista por el término de ley (fs. 76 y 101), se prescindió del periodo probatorio por auto de 18 de marzo de 2005 (f. 176) y por auto de 4 de noviembre de 2005 se dio en traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo (f. 178).

### 1.4. Alegatos de conclusión.

Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no presentaron alegatos.

### 1.5. Concepto del Agente del Ministerio Público.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado solicitó denegar las súplicas de la demanda.

Para sustentar su petición **afirmó que el acto acusado no violó la autonomía de las corporaciones autónomas regionales** porque ella no es absoluta puesto que está limitada por el Acto Legislativo No. 01 de 2001 que adicionó un parágrafo transitorio al artículo 347 de la C. P. y dispuso que durante los años 2002 a 2008, el total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, con las excepciones allí previstas, no podrá incrementarse de un año a otro en un porcentaje superior a la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el 1.5%, y por el parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2002 que autorizó al Gobierno Nacional para limitar los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, entre otros entes de carácter ambiental.

Aseveró que el decreto acusado perdió su fuerza ejecutoria porque la norma legal en que se fundó fue declarada inexequible, pero como la inexequibilidad se declaró por vicios de forma la violación del principio de autonomía denunciada por la accionante es más aparente que real.

Afirmó que el Gobierno Nacional **no desbordó la potestad reglamentaria** porque el decreto acusado se limitó a cumplir lo ordenado por la Constitución y la Ley 790 de 2002 y como limitó los gastos de funcionamiento pero no los de inversión orientados al saneamiento ambiental, **no desconoció el deber estatal de garantizar el bienestar general y el mejoramiento del nivel de vida de la población** (fs. 181 a 191).

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Sobre la pérdida de fuerza ejecutoria del acto acusado.

La demandante solicitó se declare la nulidad del Decreto No. 1669 de 2003 del Gobierno Nacional que limitó los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

El Decreto mencionado fue dictado al amparo de las facultades que el parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2002[3] le confirió al Gobierno Nacional en los siguientes términos:

> ***Artículo 19. Restricción al gasto público.*** *Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al Indice de inflación.*
>
> ***Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de las funciones propias de dichas Corporaciones.***

Con posterioridad a la presentación de la demanda que fue presentada el 13 de agosto de 2004, se produjo la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2004 mediante la sentencia C-1048 de 29 de octubre del mismo, por lo que es procedente un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, pues el decaimiento del acto se produjo con posterioridad a la presentación de la misma.

### 2.2. El acto acusado.

El texto del decreto demandado es el siguiente:

---

[3] *Ley 790 de 2002, (diciembre 27). Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002, "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".*

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

**DECRETO 1669 DE 2003**

(Junio 17)

"Por el cual se establece un límite al gasto del funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos".

**El Presidente de la República de Colombia,**

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 790 de 2002,

**DECRETA:**

ART. 1º—**Categorización de las corporaciones.** Para efectos de establecer parámetros de control de gastos de funcionamiento de las corporaciones en coherencia con las políticas de racionalización del gasto y para garantizar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos, se establecerá sobre las corporaciones autónomas regionales y las corporaciones de desarrollo sostenible, un mecanismo de calificación que determinará cuatro (4) categorías, sobre la base de las siguientes variables:

**Desafío ambiental relativo.** Valor que representa el requerimiento de recursos para la gestión de cada corporación. Esta variable contempla los factores correspondientes al área de jurisdicción en Km $^2$, población, importancia ambiental y conflicto ambiental. Frente a la restricción del gasto, esta variable tiene un comportamiento inverso en el sentido que a mayor responsabilidad menor nivel de restricción.

**Dependencia del aporte nacional.** Esta variable expresa el control de los gastos de personal y gastos generales de la corporación, teniendo en cuenta que los aportes del presupuesto general de la Nación se sujetan a los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 y el Acto Legislativo 01 de 2001. Esta variable tiene una relación inversa: a mayor dependencia del aporte nacional menor restricción.

**Total gastos de inversión.** Esta variable expresa la capacidad de gasto de inversión de las corporaciones. Esta variable tiene una relación directa respecto a la restricción del gasto: a mayor monto de recursos de inversión mayor restricción en los gastos de funcionamiento.

**Número de funcionarios vinculados en planta.** Esta variable expresa el número de funcionarios con que cuenta cada corporación y el control que debe establecerse para la contratación de personal. Esta variable tiene una relación directa respecto a la restricción del gasto: a mayor número de funcionarios mayor restricción en el gasto.

**% de gastos generales sobre el total de gastos de funcionamiento.** Esta variable indica la relación de los gastos generales respecto al total de los gastos de funcionamiento y tiene una relación directa con el nivel de restricción: a mayor porcentaje de gastos generales mayor restricción.

*PAR. 1º—Para efectos de la interpretación del presente decreto, se aplicarán las definiciones previstas en la Ley 780 de 2002 y en el Decreto 3200 de 2002, y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*PAR. 2º—Todos los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de desarrollo sostenible, serán objeto de los límites establecidos en el presente decreto independientemente del origen de la apropiación y el recurso.*

*ART. 2º—Para establecer la categorización de las corporaciones, se utilizará el siguiente procedimiento:*

*a) Se determina una calificación de las variables del artículo anterior, entre 0 y 100 puntos, la cual se define de la siguiente manera:*

*Cuando la relación entre la variable y la necesidad de restricción del gasto es directa, se aplicará la siguiente fórmula:*

$$\text{CALIFICACIÓN } i = \frac{(Xi - \text{valor mínimo}) \times 100}{(\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

*Donde:*

*i = Corresponde al valor de la variable a calificar para cada corporación. Valor máximo y valor mínimo: Corresponde a los valores máximo y mínimo encontrados para cada variable en el conjunto de corporaciones a calificar.*

*Cuando la relación entre la variable y la necesidad de restricción del gasto es inversa, se aplicará la siguiente fórmula:*

$$\text{CALIFICACIÓN } i = 100 - \frac{(Xi - \text{valor mínimo}) \times 100}{(\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

*b) Se establece una ponderación que en su conjunto permite identificar y ordenar el grado de necesidad de limitación del gasto de funcionamiento de las corporaciones, la cual será el resultado de:*

| **Variable** | **Ponderación %** |
|---|---|
| Desafío ambiental relativo | 15 |
| Grado de dependencia del aporte nacional L(aporte nacional/total presupuesto) | 15 |
| Número de funcionarios vinculados en planta | 25 |
| Total gastos de inversión | 30 |
| Gastos generales/gastos de funcionamiento | 15 |
| **Total** | **100** |

*c) Con base en la sumatoria de las calificaciones de cada variable con su correspondiente ponderación, se definen 4 categorías:*

1. **Categoría 1.** Conformada por corporaciones autónomas regionales cuyos puntajes se encuentren entre 41 y 100 puntos.

2. **Categoría 2.** Conformada por las corporaciones autónomas regionales cuyos puntajes se encuentren entre 36 y 40,99 puntos.

3. **Categoría 3.** Conformada por las corporaciones autónomas regionales cuyos puntajes se encuentren entre 30 y 35,99 puntos.

4. **Categoría especial.** Conformada por las corporaciones autónomas regionales cuyos puntajes se encuentren entre 0 y 29,99 puntos, además de las corporaciones de desarrollo sostenible: Corpoamazonia, corpourabá, codechocó, coralina, cormacarena, CDA y corpomojana.

PAR.—El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá antes del 31 de octubre de cada anualidad la categoría que le corresponde a cada corporación, para que sea tenida en cuenta en la definición del presupuesto de la siguiente vigencia fiscal, para lo cual tomará como base la ejecución proyectada.

ART. 3º—**Control de los gastos de las corporaciones.** De acuerdo con las categorías establecidas, las corporaciones tendrán una restricción al crecimiento de sus gastos personales y gastos generales así:

| Categoría | Crecimiento de gastos personales | Crecimiento de gastos generales |
|---|---|---|
| Categoría 1 | El crecimiento anual tendrá como límite el 50% del índice de inflación. | Los gastos generales tendrán como límite de crecimiento anual el 50% del índice de inflación |
| Categoría 2 | El crecimiento anual tendrá como límite el 60% del índice de inflación. | Los gastos generales tendrán como límite de crecimiento anual el 60% del índice de inflación. |
| Categoría 3 | El crecimiento anual tendrá como límite el 80% del índice de inflación. | Los gastos generales tendrán como límite de crecimiento anual el 80% del índice de inflación. |
| Categoría especial | El crecimiento anual tendrá como límite el 90% del índice de inflación. | Los gastos generales tendrán como límite de crecimiento más el 1.5%. |

*PAR. 1º—El índice de inflación de que trata el presente artículo, en relación con los gastos de personal corresponde al índice de inflación esperado, y para los gastos generales corresponde al índice de inflación causado.*

*PAR. 2º—Los recursos ahorrados deberán orientarse a fortalecer programas estratégicos y/o incrementar las metas de los proyectos.*

*ART. 4º—**Control de gastos de las autoridades ambientales urbanas.** Las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos de que trata el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, ajustarán el crecimiento de sus gastos de acuerdo con lo estipulado en la Ley 617 de 2000.*

*ART. 5º—**Delegación de funciones.** Como apoyo al programa de reducción de gasto y con el fin de aumentar la eficiencia en la prestación del servicio, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los municipios por la Ley 99 de 1993, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, cuando a ello hubiere lugar, implementarán un proceso de delegación de algunas de sus funciones en aquellos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998.*

*ART. 6º—El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

*Publíquese y cúmplase.*

## 2.2. Los cargos primero y segundo.

En el primer cargo la demandante cuestiona el acto acusado por violación del principio de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales consagrado en el artículo 150-7 de la Constitución Política y en el segundo, por extralimitación del Gobierno Nacional en el ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes que el artículo 189-11 le otorga al Presidente de la República.

No obstante, la Sala procederá a estudiar conjuntamente ambas acusaciones porque ellas se fundan en un argumento común, según el cual el Gobierno Nacional no tenía competencia para limitar los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, porque dicha materia está sujeta a reserva de ley en virtud de los artículos 150-10, 351 y 352 de la Constitución Política,[4] cuya violación también se alegó.

---

[4] *Aunque el primer cargo cuestiona la legalidad del decreto demandado en defensa de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales; el segundo cargo aduce la reserva de ley de las normas relacionadas con el manejo presupuestal, **tanto de las corporaciones autónomas, como de las corporaciones de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.** Cuestiona, en consecuencia, la totalidad del decreto.*

La Sala precisará la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales.

### 2.2.1. Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En la sentencia C-593 de 1995 [5] la Corte señaló:

> *"Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7º del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas." (sentencia C-593 de 1995, M. P., doctor Fabio Morón Díaz)*

Sobre el mismo tema señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-262 de 1995 lo siguiente:

> *"Como se dejó en claro más arriba, en este asunto existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley."*

Finalmente, en la sentencia C-423 de 1994, se estableció:

---

[5] *En la sentencia comentada la Corte Constitucional estudio la demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 161 de 3 de agosto de 1994 "Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones".*

> *"En virtud de lo anterior debe esta Corporación señalar que, con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales." (Subrayas son de la Sala).*

Así pues, las Corporaciones Autónomas Regionales son establecimientos públicos del orden nacional de carácter especial en virtud del objeto específico y la autonomía que les otorgó el artículo 150-7 constitucional.

El patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales está compuesto de la siguiente forma:

> «**LEY 99 DE 1993:**
>
> ARTÍCULO 46. PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:
>
> 1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.
> 2) Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.
> 3) El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
> 4) Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-Ley 2811 de 1.974 en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;
> 5) Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.
> 6) Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.
> 7) El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.
> 8) El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de

la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.
9) Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.
10) Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.
11) Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.
PARÁGRAFO. Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas.»

La Ley 790 de 2002 "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, en su artículo 19 había consignado:

«Artículo 19. Restricción al gasto público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos.»

El Decreto 2669 de 2003, objeto de estudio en el presente proceso fue expedido en virtud de las facultades conferidas al Presidente de la República por el numeral 11 del articulo 189 de la Constitución Política y del artículo 19 de la Ley 790 de 2002, el primero de ellos consagra la facultad reglamentaria en cabeza del Presidente "para la cumplida ejecución de las leyes". Esta es una facultad propia del Presidente de la República que ejerce en forma directa sin necesidad de ninguna autorización previa.

La otra norma que sirvió de fundamento al decreto acusado fue precisamente el artículo 19 de la Ley 790 de 2002 cuyo parágrafo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en sentencia C-1048 de 2004 por vicios de

procedimiento en su formación, lo cual, como se ha dicho, constituiría razón suficiente para decretar el decaimiento de este decreto.

No obstante, la Sala considera necesaria hacer algunas precisiones de fondo en relación con el acto demandado.

En primer lugar se observa que corresponde al Congreso de la República, entre otras, la función de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración", expedir la ley orgánica del presupuesto que establece los reglamentos sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, expedir el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones, pudiendo eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

En este sentido, resulta claro que no es función del Presidente de la República el disminuir partidas del presupuesto de ninguna entidad puesto que las funciones relacionadas con el Presupuesto General de la Nación están en cabeza del Congreso de la República. Para que el Presidente pudiera expedir un acto como el que es objeto del presente proceso, hubiera sido necesario que el Congreso de la República hubiera revestido al Presidente de precisas facultades extraordinarias, en los términos del artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, mecanismo constitucional mediante el cual, funciones que están en cabeza del Congreso de la República, se trasladan en forma temporal, al Presidente de la República en las condiciones previstas en la citada norma.

Una autorización como la contenida en el parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2002, en ningún caso habilitaba al Presidente para la expedición de la norma cuestionada puesto que no se cumplió con los requisitos constitucionales para ello. El Congreso de limitó a señalar que el gobierno nacional "podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales". En conclusión, no era viable la autorización "informal", contenida en el parágrafo del artículo 19 de la Ley 790

de 2002 para que el Presidente de la República asumiera una función que no le correspondía puesto que, en tratándose de una función que corresponde al Congreso de la República, era necesario cumplir con los requisitos señalados en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política a fin de investir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias.

De otro lado, cabe señalar, que, conforme se ha visto, el patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales (artículo 46 de la Ley 99 de 1993) está compuesto por unos recursos propios y otros provenientes de la Nación. En cualquier caso, la limitación en los gastos de funcionamiento tenía que circunscribirse a los recursos provenientes de la Nación a fin de no soslayar la independencia y autonomía que la propia Constitución Política ha reconocido a estas entidades.

Así lo consignó la Corte Constitucional en la sentencia C-275 de 1998 cuando al declarar la exequibilidad del artículo 4 del Decreto 111 de 1996 señaló:

> «De acuerdo con el artículo transcrito, el patrimonio con el cual fueron creadas las Corporaciones, ya que son desmembraciones del patrimonio público, según la ley 151 de 1959, las sumas de dinero y especies que a cualquier título les transfiera la Nación, los bienes muebles e inmuebles y los que les sean transferidos a cualquier título, están sometidos a la Ley Orgánica del Presupuesto. No así los que corresponden a los numerales, 1, 2, 3, 4, 5,6,7,8 y 11 del artículo 46, que se acaba de transcribir, que no se someten a las normas presupuestales de la Nación.
>
> (....)
>
> Atendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende la manejo de los recursos propios de las corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución»

En suma, el Gobierno Nacional violó también el artículo 189-11 que le confiere la potestad reglamentaria de las leyes porque **en vez de reglamentar las limitaciones al gasto público** de las entidades a las que se refiere, **estableció directamente dichas limitaciones**.

**2.3. Tercer cargo.** La demandante afirmó que el decreto acusado violó el artículo 366 de la Constitución que establece que el saneamiento ambiental es una finalidad social del Estado y que la inversión en este campo constituye gasto público social, porque al limitar los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales restringió la posibilidad de que ellas cumplan sus funciones de preservación del medio ambiente.

El cargo no prospera por las siguientes razones:

La Constitución Política se refiere al gasto público social en el artículo 350 en los siguientes términos:

> ***Artículo 350.*** *La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza,* ***según definición hecha por la ley orgánica respectiva.*** *Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*
>
> *En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.*
>
> *El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.*

El artículo 17 de la Ley 179 de 1994 (orgánica del presupuesto) definió el gasto público social así:

> ***Artículo 17****. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación,* ***saneamiento ambiental****, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población* ***programados tanto en funcionamiento como en inversión****.*
>
> *El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.*
>
> *La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.*
>
> ***Parágrafo.*** *El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial; estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación.*

La disminución en los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas no hubieran afectado el saneamiento ambiental, puesto que éste corresponde al denominado gasto público social, que en los términos de las normas transcritas, no hubiera podido ser disminuido con respecto al año anterior. Además, la disminución prevista en el acto acusado hacía referencia exclusivamente a los gastos de funcionamiento y en ningún caso a la inversión o al gasto público social, razón por la cual se negará la prosperidad al cargo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**Primero:** Declárase la nulidad del Decreto No. 1669 de 17 de junio de 2003 proferido por el Gobierno Nacional, *"Por el cual se establece un límite al gasto del funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos"*.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**
**Presidente**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**