

## **Sentencia C-462/08**

**POLITICA AMBIENTAL**-Carácter nacional y competencia para su manejo/**POLITICA AMBIENTAL**-Coordinación de esfuerzos con autoridades locales y territoriales/**POLITICA AMBIENTAL**-Coordinación a cargo del poder central

*La Constitución Política de 1991 no encargó el deber de conservación y preservación del medio ambiente a una sola autoridad pública, sino que comprometió a todas las instancias de poder en la ejecución de políticas de defensa del patrimonio ecológico. La política ambiental ha de ser una política integrada institucionalmente y coordinada desde el nivel central de la Administración. La eficacia en la preservación de los recursos naturales debe alcanzarse mediante la coordinación de los esfuerzos de las distintas instancias territoriales, por lo que se requiere de la existencia de un nivel central de decisión que coordine las instancias locales a efectos de lograr una política ambiental homogénea y coherente en el nivel nacional. El artículo 80 constitucional establece que la planificación de la política ambiental corresponde al Estado, lo que impone, de suyo, la existencia de un ente de coordinación que diseñe los lineamientos básicos y los canales de cooperación entre las diferentes autoridades estatales que funcionan descentralizada o desconcentradamente. El carácter nacional de la política del medio ambiente es fundamento para considerar que la misma debe coordinarse desde los niveles centrales de la administración. Asimismo, el hecho de que los Estados sean los sujetos internacionalmente responsables por el cumplimiento de los compromisos ambientales exige la adopción de políticas domésticas coherentes, cuya unidad se refleje fuera de las fronteras nacionales. Esta coherencia sólo se garantiza mediante la dirección y coordinación de la política ambiental por parte de la autoridad central, pues, tal como lo indica el artículo 226 de la Constitución Política, la función de promover las relaciones internacionales ecológicas está en cabeza del Estado, sobre las bases de la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.*

**FUNCION AMBIENTAL**-Manifestación de la función administrativa del Estado

*El ejercicio de la función ambiental es, por definición, una manifestación de la función administrativa del Estado, sujeta como tal a los principios que la inspiran, es decir, a la eficacia, la economía, la celeridad y la coordinación (art. 209 C.P.). Ello supone que, en ejercicio de la función administrativa, las autoridades que ejercen competencias ambientales deben actuar de manera coordinada para lograr la protección eficiente, económica y célere de los recursos naturales, tal como expresamente lo indica el inciso segundo del artículo constitucional citado.*

**POLITICA AMBIENTAL**-Definición centralizada, gestión integrada y coordinada, y ejecución autónoma por parte de las autoridades locales, regionales y territoriales

*En Colombia la responsabilidad por el manejo de los recursos naturales recae en todas las autoridades del Estado, pero también en la comunidad. En la gestión integrada y coordinada de la política ambiental se involucra tanto a las autoridades nacionales como a las autoridades locales y a los particulares y la definición de esa política está a cargo del Gobierno, representado en el sector del medio ambiente por el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien junto con el Presidente de la República tiene a su cargo la definición de los lineamientos generales, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados de dicha gestión y son las autoridades locales, regionales y territoriales, las que deben ejercer sus funciones de conformidad con los criterios y directrices generales establecidos y diseñados por la autoridad central, aunque al hacerlo cuenten con autonomía en el manejo concreto de los asuntos asignados.*

**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL**-Naturaleza jurídica y objeto

*Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades descentralizadas que están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional, y constituyen no un típico ejemplo de descentralización territorial, sino, mejor, de descentralización por servicios, toda vez que su jurisdicción puede comprender varios municipios y varios departamentos. La gestión encomendada por la Constitución y la ley a las CAR está sujeta a la coordinación de una autoridad central, por lo que se constituyen en organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo que implica que sus competencias emanan del Estado central. Para la Corte, se trata de organismos 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. La competencia regional que se les reconoce a las CAR deriva de los programas de protección ambiental, que deben acomodarse a los contornos naturales de los subsistemas ecológicos que superan los linderos territoriales, esto es los límites políticos de las entidades territoriales.*

**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL**-Unidad de gestión de la política ambiental y autonomía de las CAR

*Las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen un eslabón regional en la ejecución de la política de preservación ambiental nacional, a las que la Constitución Política ha dotado de un régimen de autonomía. Es así como el*



*artículo 150-7 de la Carta le concede al Congreso la facultad de determinar la estructura de la administración nacional y reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía. La autonomía consiste en cierto grado de independencia de ejecución respecto de disposiciones de superior jerarquía, pero siempre sujeta a límites, determinados por las competencias de los órganos superiores y por la naturaleza misma del objeto ejecutado.*

#### **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Autonomía limitada**

#### **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Competencia y criterios para la limitación de la autonomía de las CAR**

*En el caso de las CAR, la Corte determinó que el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido. Dicha reducción no determina, por supuesto, la imposibilidad de intervenir en las competencias regionales, sino en la prohibición de sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Así pues, la autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos. No obstante, los temas de orden interno, que tienen que ver con el funcionamiento institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, hacen parte del espectro autonómico de éstas, por lo que resulta ilegítimo que autoridades ajenas tengan injerencia en la definición de dichos asuntos.*

#### **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL-Facultad para intervenir en asuntos asignados a las CAR**

*La posibilidad de intervención preventiva o concomitante del Ministerio en los planes y programas ambientales que pudieran afectar sectores generales del territorio es una facultad que la Corte avala como manifestación de esa*

*cohesión ecológica que imponen la naturaleza central del Estado colombiano y la necesidad de unidad de gestión que exige el modelo descentralizado.*

**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Aprobación y contenido de los estatutos/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

*Los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales son actos directamente expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales y más concretamente, por el máximo órgano de dirección, que es la Asamblea Corporativa, y a través de ellos se desarrollan las normas de funcionamiento de dichas entidades. Se trata de regulaciones internas destinadas a coordinar las diferentes dependencias con el fin de realizar los objetivos institucionales fijados por el acto de creación. Entre los asuntos que deben definir los estatutos están la metodología de elección de los miembros del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, la forma de elección del director general de la Corporación, sus funciones, la presentación de los informes financieros al Consejo Directivo y la regulación de las sanciones que pueden imponer las CAR, entre otros. Así, los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen pieza fundamental de su patrimonio autónomo, por lo que no pueden estar sometidos al acto previo de aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El hecho de que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial esté inhabilitado para aprobar los estatutos de las CAR, sus modificaciones y adiciones, no le impide ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia que hacen posible la unidad de la política ambiental*

**UNIDAD NORMATIVA-Justificación y aplicación**

*En razón a que el contenido normativo que se considera inconstitucional se encuentra reproducido en otra norma que no ha sido objeto de acusación, es viable dar aplicación al artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, en tanto se considera cumplida la segunda de las hipótesis de aplicación de esta norma.*

Referencia: expediente D-6957

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 16 y 36 del artículo 5° de la ley 99 de 1993

Demandante: Remberto Quant González

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY  
CABRA



Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil ocho (2008)

*La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Humberto Antonio Sierra Porto -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere esta sentencia con fundamento en los siguientes,*

## **I. ANTECEDENTES**

**El ciudadano Remberto Quant González, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 16 y 36 del artículo 5° de la ley 99 de 1993, por considerarlos contrarios al artículo 150-7 de la Constitución Política.**

Mediante auto del 5 de octubre de 2007, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda por considerar que la misma incumplía algunas de las exigencias argumentativas impuestas por la jurisprudencia constitucional. No obstante, corregida la demanda, el despacho de magistrado sustanciador admitió el libelo mediante auto del 2 de noviembre y ordenó correr traslado del mismo al señor Procurador General de la Nación, al tiempo que dispuso su comunicación al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible (ASOCARS), a la facultad de jurisprudencia de la Universidad El Rosario y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## **II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA**

A continuación se transcribe el texto de los numerales acusados.

*ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*16) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control*

*preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;*

*36) Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia;*

### **III. LA DEMANDA**

#### **1. Cargos de inconstitucionalidad**

El actor señala que las normas acusadas son violatorias del numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política.

En primer lugar, en relación con el numeral 16 demandado, considera que la norma autoriza al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para ejercer control y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), a sabiendas de que el artículo 150-7 de la Constitución Política le confiere a dichas corporaciones un régimen de autonomía.

Señala que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales viene dada por la Constitución y ha sido desarrollada por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, normas que conceden a dichas entidades la función de planificar los recursos naturales objeto de su administración. Dice que dicha autonomía es refrendada por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, lo cual indica que es inconstitucional que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pueda suspender las actuaciones desarrolladas por esos entes corporativos, como lo autoriza el numeral 16, pues ello implica crear una jerarquía superior del ministerio respecto de las CAR.

Agrega que las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de licencias ambientales se fundan en el carácter autónomo de las mismas, autonomía que se deriva también del artículo 80 de la Constitución. En este sentido, considera que la norma resulta inexecutable, como fue declarado inexecutable el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, relacionado con la apelación de los actos administrativos de las CAR. La declaración de inexecutable de la norma eliminó el control de tutela del Ministerio sobre las CAR y por tanto volvió ilegítima la facultad contenida en el artículo 5º- 16 de la Ley 99 de 1993. Sostiene que hay vulneración del artículo 80 constitucional porque se desconocen los mecanismos de planificación para el



aprovechamiento de los recursos naturales al permitir que el Ministerio intervenga en los mismos. Finalmente, dice que el Ministerio no tiene competencia para administrar los recursos naturales y del medio ambiente, por lo que la ley no puede entregársela y quitársela a entidades especializadas en la materia.

En cuanto al numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, sostiene que es inconstitucional porque en la medida en que el Ministerio no tiene potestad de control sobre las CAR, tampoco tiene la potestad de aprobar los estatutos de estos entes, ni las reformas que los modifiquen o adicionen. Advierte que uno de los rasgos de la autonomía de las CAR consiste en darse sus propios estatutos, por lo que no concuerda con dicha condición el que el Ministerio de Medio Ambiente deba aprobar los estatutos.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### *1. intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*

El abogado Manuel Vicente Cruz Alarcón intervino en el proceso en representación del ministerio de la referencia para pedir la declaración de constitucionalidad de la medida.

Precisa que la disposición acusada no vulnera la autonomía de las CAR porque es lógico y racional que el Ministerio de Ambiente tenga un control sobre los asuntos ambientales. De este modo, lo que pretende el demandante es aislar a las CAR de la dirección del manejo ambiental, lo cual no es admisible dentro del funcionamiento de la política ambiental.

Dice que en la política ambiental debe existir una competencia funcional jerárquica del Ministerio de Ambiente que garantice la unidad de la misma. Arguye que no se viola el artículo 80 constitucional en cuanto al desconocimiento de los mecanismos de planificación, porque el Ministerio debe tener el control de las actuaciones de las corporaciones.

Adicionalmente, advierte que la Ley 99 de 1993 creó el SINA –Sistema Nacional Ambiental- cuya dirección y coordinación están a cargo del Ministerio de Ambiente.

Sostiene que como las entidades territoriales tienen la función de dictar medidas de carácter ambiental que buscan desarrollar las disposiciones generales de la ley, el control del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial puede adoptar las medidas necesarias para cuando aquello no ocurra.

Dice que el principio de autonomía no se opone a la existencia de un control jerárquico que garantice la unidad de la política ambiental del Estado, por lo

cual el superior es responsable de la supervisión y verificación de las actividades realizadas dentro de un proceso de concertación estatal.

Dice que las CAR son autoridades territoriales autónomas, estrechamente vinculadas con las autoridades territoriales, pero también prestadoras de un servicio público, condición que las liga con la nación, los departamentos y los municipios, y que las hace parte de la política ambiental. Esta condición, aunque les ofrece una gran autonomía, las sujeta a la gestión del medio ambiente, que es dirigida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Agrega que autonomía no implica soberanía, pues aquella se ejerce en un marco jurídico determinado, como ocurre con las entidades territoriales. Al efecto, cita algunas providencias de la Corte que aduce como soporte de su posición. En esa línea, señala que el medio ambiente requiere de políticas que trascienden los intereses locales, al punto que muchas de las normas ambientales hacen parte de tratados internacionales. Dice que las normas acusadas se limitan a dar cumplimiento al artículo 150 constitucional que precisa que las funciones de las CAR serán establecidas por la ley. En este punto, dice que el SINA regula la materia de manera integral y somete a la jerarquía del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el funcionamiento de las CAR.

El interviniente asegura que varias disposiciones de la Ley 99 de 1993 reafirman el carácter autónomo de las CAR, pero sometido a las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Finalmente dice que la demanda no estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

## *2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia*

El abogado Fernando Gómez Mejía intervino en el proceso en representación del Ministerio de la referencia para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Dice que el artículo 79 constitucional consagra la protección del medio ambiente y encarga al Gobierno, conformado por el Presidente y el Ministro del medio ambiente, el diseño de las estrategias para garantizar dicha protección.

Esta disposición constituye la base para considerar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el organismo rector de la gestión del medio ambiente, por lo que las normas acusadas se encargan de regular asuntos que tienen que ver de manera general con el conglomerado social.

Precisa que de la definición de las corporaciones autónomas regionales es posible inferir que su funcionamiento está sujeto a la ley, por lo cual el



legislador definió en este caso su funcionamiento y las autoridades a las cuales estaría sometido en cuanto a su vigilancia y control. Por ello, aunque las entidades tienen autonomía para el manejo de sus asuntos y la configuración de sus estatutos, dicha autonomía no es absoluta, en tanto que compromete asuntos de carácter nacional.

Sostiene que la interpretación correcta del artículo 80 constitucional implica que la defensa del medio ambiente es un asunto propio del ámbito nacional, y aunque acepta que el manejo de este tema puede asignarse a entidades regionales, éstas deben funcionar articuladamente con las políticas nacionales. Esta articulación se concreta en el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, a cuya cabeza está el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por lo anterior, sostiene que la autonomía de las CAR se da en términos financieros, patrimoniales o administrativos y que en lo demás está sujeta a los criterios fijados por autoridades nacionales. Sobre el particular, advierte que la Corte Constitucional se ha pronunciado en la materia en sentencia C-216 de 1994, en donde confirmó que la autonomía no implica desagregación del estado unitario.

Agrega que la regulación del aspecto ambiental le corresponde al legislador, que la ha distribuido entre las comunidades indígenas y las autoridades territoriales, por lo que debe entenderse que el manejo de este tópico debe hacerse de conformidad con la distribución de competencias hecha por la Ley. Y aunque no es una labor sencilla determinar los alcances de las competencias ambientales, los principios generales denotan la unidad del sistema y la sujeción a una unidad administrativa. La autonomía es un atributo limitado que no excluye el control por parte de las autoridades estatales.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

En la oportunidad prevista, intervino en el proceso el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del numeral 16 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y la inexecuibilidad de una expresión contenida en numeral 36 de la misma norma.

El Procurador señala, en primer lugar, que la de 1991 es una constitución ecológica que impone al Estado la conservación y cuidado de los recursos ambientales. En ese contexto, permitió la existencia de las CAR, con régimen de autonomía, y estableció la existencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, organismo rector del medio ambiente. Adicionalmente, la ley creó el Sistema Nacional Ambiental, a cuya cabeza está el citado ministerio, seguido por los entes territoriales.

Arguye que las CAR son *“entes corporativos de carácter público, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el*

*medio ambiente y los recursos naturales renovables para asegurar su desarrollo sostenible*". Estos organismos, dice, son las máximas autoridades ambientales dentro de sus respectivas jurisdicciones, correspondiéndoles actuar con los demás organismos en los procesos de planificación y ordenamiento relativos a la conservación del medio ambiente.

En este contexto, señala que Colombia es una república unitaria con autonomía de sus entidades territoriales, lo cual implica que estos entes funcionan de manera autorregulada. No obstante, la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no implica que sea ilimitada y que el legislador no pueda regularla cuando alguna de sus funciones, cause un efecto significativo en el interés general.

Precisa que el tema ambiental trasciende las fronteras locales, por lo que la coordinación de dicha realidad corresponde a la Nación y a las entidades territoriales y aclaró que cuando el artículo 80 de la Constitución encomienda el manejo del medio ambiente, se lo hace al Estado, es decir, a todos los ordenes de autoridad. Por ello concluye que aunque las *"Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales son autónomas para llevar a cabo la gestión del patrimonio natural que no rebasa los límites de su territorio (...) esa autonomía (...) en materia ambiental no es absoluta, pues el grado de la misma depende de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado"*.

Tomando en consideración lo dicho, para la Procuraduría es claro que la norma contenida en el artículo 5-16 de la Ley 99 de 1993 constituye una limitante legítima, razonable y proporcionada, pues permite que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ejerza vigilancia sobre las actividades de las CAR, pero siempre y cuando dicha vigilancia se refiera a asuntos que trasciendan el ámbito regional y comprometan de manera directa intereses de carácter nacional. En caso contrario, *"si se trata de asuntos cuya entidad no va más allá del espacio regional, estaríamos ante una limitación constitucionalmente injustificada de la autonomía de tales entidades que haría inexecutable la disposición acusada"*.

En cuanto al numeral 36 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, la procuraduría dice que la norma desconoce la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. Ello porque las CAR son *"entidades públicas del orden nacional que tienen derechos y competencias propios que deben ejercer sin la intervención de otros y que no están adscritas a ningún ministerio o departamento administrativo, lo que significa que no dependen de organismo alguno. Su cometido es la administración, dentro del área de su jurisdicción, del medio ambiente y los recursos naturales renovables para garantizar su desarrollo sostenible"*.

Dado lo anterior, considera que no es *"es constitucionalmente posible, sin vulnerar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, que, por*



*un lado, los estatutos adoptados, reformados o adicionados por la Asamblea Corporativa, integrada por los representantes legales de las entidades territoriales de la jurisdicción de la Corporación, y principal órgano de dirección de ese organismo, deban ser aprobados por el Ministerio del Medio Ambiente, y, por el otro, que tal Ministerio ejerza sobre un órgano independiente funciones de vigilancia y control, como lo dispone el artículo 5, numeral 36, de la Ley 99 de 1993”.*

En consecuencia, la Vista Discal solicita declarar la inexecutable del inciso tercero del artículo 25 ibídem, porque la disposición establece que corresponde a la Asamblea Corporativa, adoptar los estatutos de la Corporación “y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente”.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia de la Corte**

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que hacen parte de una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

### **2. Problema jurídico**

Atendiendo al contenido de la demanda, la Sala Plena de la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales se ve afectada cuando se permite al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio o en asuntos relacionados con la utilización de los recursos naturales renovables a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales? ¿Se vulnera la autonomía si se autoriza al Ministerio para suspender los trabajos o actividades realizados por dichas corporaciones cuando a ello hubiese lugar? En segundo lugar, ii) ¿se vulnera la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales si se permite al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aprobar los estatutos y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia?

La respuesta a los anteriores interrogantes depende de un análisis previo al manejo de la política ambiental en el Estado unitario y del estudio del

concepto de autonomía de que gozan las Corporaciones Autónomas Regionales.

Pasa la Corte a definir estos conceptos.

### **3. El manejo de la política ambiental en el estado unitario compete a la Nación, en coordinación con las autoridades locales y territoriales**

#### *- Marco general*

La Constitución Política de 1991 es conocida por su decidido acento ambientalista. La Asamblea Nacional Constituyente elevó a categoría constitucional los compromisos relacionados con la conservación del patrimonio ecológico, consciente de los retos que el país tendría que afrontar en esta materia. Así se desprende de los debates que tuvieron lugar en el órgano constituyente:

"La Asamblea Nacional Constituyente no puede ser inferior en este aspecto a su tarea histórica. El problema ambiental no es una moda pasajera. Ha acompañado al hombre a lo largo de su historia y muchos de los fracasos de las antiguas culturas se deben a formas sociales inadecuadas de adaptación al medio. La diferencia entre las crisis ambientales del pasado y la del presente consiste en que tanto el desarrollo, como a amenaza del orden de la vida, se han vuelto planetarias. La unificación tecnológica y cultural del mundo han engendrado la conciencia de la unidad de los procesos vivos. El problema ambiental es uno de los mayores movilizados de la conciencia pública en este final de siglo.

"Ya no es posible ver el problema ambiental como un recurso romántico o de escape a las condiciones del presente".<sup>1</sup>

Siguiendo esa línea, una porción significativa de los artículos de la Carta compromete al Estado con la conservación del medio ambiente, involucra a los particulares en el cuidado de los recursos naturales y entrega a ciertas autoridades públicas responsabilidades concretas vinculadas con la preservación del patrimonio ecológico de los colombianos.

El artículo 8º de la Carta precisa que el Estado y las personas tienen la obligación de proteger los recursos naturales de la Nación. El artículo 80 pone en cabeza del Estado la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. La prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de sanciones, la disposición de los mecanismos de reparación y el diseño de los medios de cooperación internacionales que permitan la protección de los ecosistemas fronterizos también son obligaciones asignadas al Estado.

---

<sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Informe-ponencia medio ambiente y recursos naturales. Ponentes: Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benitez, Argelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero. GACETA CONSTITUCIONAL No. 46, 15 de abril de 1991



Aunque las normas citadas entregan al Estado competencias ambientales de forma genérica, otras disposiciones lo hacen respecto de autoridades específicas. El artículo 330, por ejemplo, indica que los consejos de gobierno de los territorios indígenas tienen a su cargo la obligación de velar por la preservación de los recursos naturales. El artículo 300 constitucional entrega a las asambleas departamentales la función de expedir las disposiciones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo de las zonas de fronteras. El numeral 9° del artículo 313 contiene una disposición similar en relación con los concejos municipales. Por su parte, el artículo 268 de la Constitución asigna al Contralor General de la República la función de informar anualmente al Congreso acerca del estado del manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.

El Congreso de la República tiene una amplia libertad de configuración en materia ambiental. La Constitución le confiere la potestad de fijar límites a la libertad económica, cuando quiera que se vislumbre afectación del medio ambiente (art. 333 C.P.). Ello sin contar con que, en casos de grave perturbación o amenaza del orden ecológico, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, pueda decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica con el fin de adoptar medidas de urgencia destinadas a controlar la perturbación atentatoria del orden ambiental (art. 215 C.P.).

De este breve recuento normativo es posible deducir una primera conclusión: la Constitución Política de 1991 no encargó el deber de conservación y preservación del medio ambiente a una sola autoridad pública, sino que comprometió a todas las instancias de poder en la ejecución de políticas de defensa del patrimonio ecológico. Fue tan firme la protección que la Constitución confirió a los recursos naturales que el constituyente involucró incluso a los particulares en el deber de cuidado correspondiente.

No obstante, otra conclusión se extrae de ese mismo contexto normativo: dado que la obligación de protección del medio ambiente se encuentra repartida entre todos los estamentos del Estado, la política ambiental ha de ser una política integrada institucionalmente y coordinada desde el nivel central de la Administración. En otras palabras, la responsabilidad compartida en el manejo de los asuntos ambientales exige de una maquinaria que coordine los esfuerzos con el fin de alcanzar los objetivos comunes.

En efecto, la necesidad de coordinación de la política ambiental viene impuesta por la naturaleza misma del objeto protegido: la Carta Política compromete al Estado en la conservación de los recursos naturales, lo que hace suponer que dicha conservación debe realizarse de manera eficaz. Adicionalmente, el mandato de protección se extiende a los recursos naturales de la Nación, lo que significa que la eficacia en la preservación de estos recursos debe alcanzarse mediante la coordinación de los esfuerzos de las distintas instancias territoriales. La necesidad de preservación eficaz de los

recursos ambientales requiere, entonces, de la existencia de un nivel central de decisión que coordine las instancias locales a efectos de lograr una política ambiental homogénea y coherente en el nivel nacional. El artículo 80 constitucional establece que la planificación de la política ambiental corresponde al Estado, lo que impone, de suyo, la existencia de un ente de coordinación que diseñe los lineamientos básicos y los canales de cooperación entre las diferentes autoridades estatales que funcionan descentralizada o desconcentradamente.

Debe agregarse –además– que el ejercicio de la función ambiental es, por definición, una manifestación de la función administrativa del Estado, sujeta como tal a los principios que la inspiran, es decir, a la eficacia, la economía, la celeridad y la coordinación (art. 209 C.P.). Ello supone que, en ejercicio de la función administrativa, las autoridades que ejercen competencias ambientales deben actuar de manera coordinada para lograr la protección eficiente, económica y celeridad de los recursos naturales, tal como expresamente lo indica el inciso segundo del artículo constitucional citado<sup>2</sup>. Ninguno de estos principios constitucionales podría realizarse sin la formulación de planes dirigidos por autoridades centrales, pues el encargo que el constituyente hizo al Estado es el de la preservación de los recursos naturales de la Nación.

Ahora bien, la articulación de la política ambiental es, además, una exigencia derivada del carácter unitario del Estado colombiano. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia está organizada en forma de estado unitario con descentralización. Ello significa que las decisiones administrativas de efecto nacional son del resorte de las autoridades nacionales, independientemente de que para su adopción regional intervengan las autoridades descentralizadas. Por esta razón la Corte ha dicho que “*en un Estado unitario de derecho corresponde al poder central velar de manera concurrente por la protección del ambiente*”<sup>3</sup>, a lo cual agregó:

"El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado". (Sentencia C-216 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

De lo anterior se tiene que, en principio, la coordinación para la ejecución de las políticas ambientales se encuentra a cargo del poder central de la administración, en desarrollo, claro está, de la voluntad del legislador, pues el carácter unitario del Estado colombiano es incompatible con el autogobierno de las autoridades locales en el manejo de asuntos de impacto nacional.

<sup>2</sup>“Art. 209 C.P. (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”

<sup>3</sup> Sentencia C-894 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil



Esta última consideración introduce otra de las razones que justifican la inserción de un modelo articulado con unidad de gestión: el patrimonio ecológico no es un privilegio local, sino un recurso global. El medio ambiente constituye un sistema complejo -altamente dependiente- que opera más allá de los límites políticos y geográficos. La transformación de factores ambientales locales puede tener efectos imprevisibles en el panorama global. Esta estrecha y sensible subordinación significa que pequeñas perturbaciones en las condiciones iniciales del sistema pueden generar consecuencias de magnitud y complejidad incalculables en los estadios finales del proceso<sup>4</sup>. La Corte abordó el tema a propósito de la revisión de las leyes 162 y 165 de 1994 "*por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica*". Sobre este particular se dijo:

“Al hombre, pues, le asiste el deber de cuidado, de promoción y de desarrollo del ambiente, los cuales debe ejercer bajo la virtud de la prudencia y la búsqueda constante de la dignidad personal y colectiva. Con este propósito, se deben procurar todos los medios necesarios para el amparo del entorno ecológico, de forma tal que la conservación del propio ser redunde en la conservación de los demás asociados. Atentar o destruir el ambiente significa, por ende, la autodestrucción de la persona humana o, lo que es lo mismo, la renuncia a conservarse a sí mismo en condiciones de dignidad. Para el cumplimiento de los anteriores objetivos, es requisito sine qua non que la persona comprenda a cabalidad la importancia de conservar su entorno vital. Se requiere para ello entendimiento y voluntad; es decir, una conciencia ecológica y una disposición constante de vivir bajo los deberes de solidaridad, uno de los cuales es actuar en pro del ambiente sin consideraciones exclusivamente de índole particular o individual (Art. 95 Nums. 2o. y 8o.) Lo anterior porque, además, el sistema ecológico en definitiva es uno, como una es la humanidad.”  
(Sentencia C-519/94 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Estas reflexiones han llevado a la Corte a considerar que el desarrollo y la protección ambientales son asuntos de importancia nacional – independientemente de sus manifestaciones locales- y que por ello deben estar subordinadas a una autoridad central. En ese sentido se dijo:

“En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada *prima facie* en el Estado central (CP. arts 79 inc. 2 y 80).” (Sentencia C-535/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Sobre el mismo particular, en otro de sus fallos, la Corte precisó:

---

<sup>4</sup> Edgard Lorenz determinó, hacia 1960, que cambios insignificantes en los cálculos iniciales de modelos atmosféricos pueden producir grandes consecuencias en el sistema. Sus estudios permitieron concluir que las pequeñas perturbaciones en las condiciones iniciales de un sistema tienen influencias impredecibles en las condiciones finales del proceso. El científico propuso un ejemplo hipotético. Sugirió que en el cálculo sobre los efectos de un cambio climático significativo, por ejemplo una gran tormenta, se ignoraran pequeños detalles, a la vista insignificantes, como el aleteo de una mariposa. Según sus predicciones, modificaciones minúsculas en el cálculo de los factores iniciales pueden introducir perturbaciones mayúsculas en los resultados de la predicción.

“5. Este primer lugar o competencia prevalente que corresponde al Estado central en el manejo y protección de la ecología, obedece a consideraciones que tocan con el carácter global e integrado que hoy en día se le reconoce a lo ambiental. Ello impone que lo concerniente tal manejo y conservación de los recursos naturales, se lleve a cabo desde la perspectiva de una política estatal de alcance nacional, y no fragmentada en políticas de tipo regional o local que puedan resultar contradictorias o desarticuladas, con el riesgo que ello implica en asunto tan delicado y trascendente.

“Debido entonces a que el ambiente es un concepto que supera cualquier límite político - territorial, el Constituyente ha impuesto al Estado la obligación de llevar a cabo la planificación y fijación de políticas para su protección, que tengan un carácter general o nacional; incluso, le ha asignado el deber de cooperar con la política ambiental de las naciones vecinas, que comparten con la nuestra diversos ecosistemas”. (C-596 de 1998 Vladimiro Naranjo Mesa) (subrayado por fuera del original)

Y en otra oportunidad, la Corte recalcó:

“La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental.”(Sentencia C-423 de 2994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Este carácter nacional de la política del medio ambiente es fundamento adicional para considera que la misma debe coordinarse desde los niveles centrales de la Administración: en efecto, las consecuencias de las decisiones ambientales trascienden las fronteras políticas y superan las barreras geográficas. *“Contemporáneamente se reconoce cómo el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial no sólo para los habitantes de Colombia sino para toda la humanidad”*, dice la Corte en la Sentencia C-423 de 1994<sup>5</sup>. Por ello, la comunidad internacional ha elaborado un complejo sistema de compromisos que vinculan a los Estados con la preservación del medio ambiente, pues en la lógica de dicha normativa, las decisiones locales afectan indefectiblemente el ecosistema de países vecinos<sup>6</sup>.

El hecho de que la definición de la política ambiental no sólo tenga consecuencias locales, sino internacionales, implica que la misma debe estar a cargo del poder central de la administración, pues el Presidente de la

<sup>5</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>6</sup>“Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas (Art. 79 C.P.), de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental”. (Sentencia C-423 de 2994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (subrayado por fuera del original)



República, por disposición del artículo 189-2 de la Carta, es el directo encargado de dirigir las relaciones internacionales. Así entonces, si el compromiso con los fines ambientales es también un asunto internacional, es previsible que sea el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias internacionales, el que diseñe políticas públicas que tanto satisfagan las necesidades locales de tipo ambiental como que cumplan con los compromisos asumidos por Colombia en el marco de sus relaciones de integración con otros países.

A la misma conclusión se llega si se repara en el contenido del inciso final del artículo 80 de la Carta. La disposición sostiene que el “ *Estado cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas*”. Para la Corte, la consagración del principio de cooperación ecológica entre el Estado y otras naciones no asigna ese deber exclusivamente a las autoridades locales, sino que lo entrega a la Nación entera, de donde se tiene que es el Gobierno nacional el encargado de coordinar los mecanismos de ayuda ecológica en las fronteras.

El “ *Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, por ejemplo, suscrito en Río de Janeiro en 1992, incorporado a la legislación interna por Ley 165 de 1994, compromete a Colombia con la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica. La normativa impone al Estado la obligación concreta de implementar los mecanismos de control que sean necesarios para la aprobación de proyectos de infraestructura que potencialmente puedan afectar el medio ambiente sano.<sup>7</sup>

Este régimen de compromisos internacionales hace responsable a los Estados por el incumplimiento de las normas de preservación y conservación ecológica. Por ello, el hecho de que los Estados sean los sujetos internacionalmente responsables por el cumplimiento de los compromisos ambientales exige la adopción de políticas domésticas coherentes, cuya unidad se refleje fuera de las fronteras nacionales. Esta coherencia sólo se garantiza mediante la dirección y coordinación de la política ambiental por parte de la autoridad central, pues, tal como lo indica el artículo 226 de la Constitución Política, la función de promover las relaciones internacionales ecológicas está en cabeza del Estado, sobre las bases de la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.-

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha entendido el modelo centralizado de administración ambiental por referencia al sistema de unidad de gestión que impera en los Estados Unidos, para lo cual no se opone la configuración federal de su estructura político administrativa. La Corte ha dicho que la “ *Unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de éste principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada*

<sup>7</sup> Sentencia C-519 de 1994 M.p. Vladimiro Naranjo Mesa

*nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local*<sup>8</sup>.  
Sobre el particular se dijo:

“Conviene indicar como en los Estados Unidos, con un Sistema Federal acentuado, cobra de tal manera importancia el tema del medio ambiente que en el año de 1969 a través de la Promulgación de la National Environmental Policy Act se crea “La Environmental Protection Agency (EPA) determinada por dos objetivos fundamentales: de un lado el buscar un modelo organizativo que fuese acorde con una comprensión global del medio ambiente , en cuanto debía ser considerado como un Sistema Unitario, y de otra parte, “la consecución de la coordinación en sus actuaciones de las diferentes agencias gubernamentales, a fin de evitar la reduplicación de esfuerzos. La distintas políticas sectoriales de lucha contra la contaminación (atmosférica y de las aguas continentales y marinas) ... y de defensa de la naturaleza, que hasta la fecha se habían considerado como actuaciones de posible ejercicio compartimentalizado, se iban a colocar en manos de una agencia”.

“Toda vez que el tema resulta de vital importancia para los Estados Unidos, se convierte esta entidad “EPA” en el Ministerio denominado del medio ambiente con el objeto de fortalecer las políticas allí trazadas y consolidar el “Principio Unidad de Gestión”.

“Este principio de Unidad de Gestión, ha sido ampliamente recogido en el derecho comparado, y en el caso de España así lo demuestra la promulgación de algunas normas dirigidas a la creación de Agencias dirigidas a la protección del medio ambiente con la determinación de los siguientes criterios:

“Al respecto y de entre las distintas alternativas, la experiencia acumulada aconseja optar por un modelo de organización que responda a el principio de unidad de gestión. Como tal debe de entenderse la unificación de la acción ambiental de una administración pública mediante la concentración de competencias relativas a esta materia en un sólo organismo administrativo”.

“Todas estas experiencias internacionales, muestran el vital interés que comporta el tema del medio ambiente, y los mecanismos que corresponden a cada Estado para preservarlo. Esto encuentra fundamento Constitucional en el hecho de que la responsabilidad en esta materia, la Constitución la establece en cabeza del Estado.(art, 79 inc 2 y art. 80).” (Sentencia C-305/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

#### *-La ejecución coordinada de la política ambiental en la Ley 99 de 1993*

En la legislación nacional, el modelo de gestión centralizado, que por supuesto se vale de la estructura descentralizada de la administración, ha sido recogido por el SINA o Sistema Nacional Ambiental, a cuya coordinación se encuentra el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ciertamente, en primer lugar, el artículo 208 de la Constitución Política establece que los ministros son los jefes de la administración en su respectiva

<sup>8</sup>Sentencia C-305/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero



dependencia y que bajo *“la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

Lo anterior significa que el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia bajo la dirección del Presidente de la República para dirigir la administración en materia medio ambiental, así como para ejecutar los fines previstos en la Ley 99 de 1993.

Adicionalmente, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 dispone que la *“Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración”*, al tiempo que el artículo 51 de la misma ley señala: *“...los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”*.

La Ley 99 de 1993 refleja con fidelidad ese modelo de gestión centralizada de la política ambiental ideado por el constituyente y desarrollado por la Ley 489/98. Sus artículos recogen innumerables ejemplos que demuestran que la definición de los lineamientos generales de la política estatal ambiental está a cargo de las autoridades centrales, de la Nación, pero debe ejecutarse en coordinación con las autoridades locales.

El artículo 1º de la Ley 99 de 1993 señala en su numeral 10 que la acción *“para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones”*. Al igual que la disposición constitucional, esta norma asigna al Estado -entendido como el conjunto de autoridades públicas con competencia ambiental- la función de coordinar la protección y la recuperación de los recursos naturales de la Nación.

No obstante, el artículo 2º de la misma ley indica que esta actividad, encargada en conjunto a las autoridades públicas, es coordinada por las autoridades centrales del Gobierno, por el Ejecutivo central, que para efectos de cada ramo es el ministro del sector ministerial correspondiente, en este caso, el de Medio Ambiente, bajo las órdenes del Presidente. Así, el artículo señala que el Ministerio del Medio Ambiente – hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- *“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”*.

En concordancia con estas disposiciones, el artículo 5° de la misma ley prescribe que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá, entre sus funciones, la de formular *“la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”*.

Con el fin de garantizar la coordinación efectiva de los esfuerzos por mantener y recuperar los recursos naturales, el legislador creó el SINA, o Sistema Nacional Ambiental, destinado a *“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”* (numeral 17 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993). El SINA, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 99 de 1993, *“es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley”*.

El numeral 4° del artículo 5° establece en consecuencia que es función del Ministerio del Ambiente dirigir y *“coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)”*.

En esa lógica, el párrafo del artículo 4° de la Ley 99 de 1993 señaló categóricamente que el esquema jerárquico del SINA ubica al Ministerio del Medio Ambiente a la cabeza y a las autoridades territoriales y regionales en segundo nivel, con lo cual se quiere indicar que el elemento de coordinación es fundamental en el diseño y aplicación de la política ambiental nacional. Dice literalmente el párrafo indicado:

*PARAGRAFO. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.*

Adicionalmente, el Consejo Nacional Ambiental, que tiene a su cargo la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, está encabezado por el Ministro Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que demuestra que la política pública en materia ambiental pasa por las definiciones del dicho sector ministerial (art. 13 Ley 99 de 1993).

Por último, debe destacarse, aunque ya ha sido objeto de mención, que las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte integrante del Sistema



Nacional Ambiental, en tanto que conforman su estructura y ejecutan las decisiones adoptadas por dicho sistema. Así lo indica el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 en cuyos numerales se evidencia la integración de las Corporaciones Autónomas Regionales a esta estructura de decisión:

*ARTICULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

*4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;*

*7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;*

*24) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, SINA, y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente;*

En suma, el desarrollo legislativo de esta línea constitucional demuestra lo siguiente: i) que en Colombia la responsabilidad por el manejo de los recursos naturales recae en todas las autoridades del Estado, pero también en la comunidad; ii) que la gestión integrada y coordinada de la política ambiental involucra tanto a las autoridades nacionales como a las autoridades locales y a los particulares, iii) que la definición de esa política está a cargo del Gobierno, representado en el sector del medio ambiente por el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien junto con el Presidente de la República tiene a su cargo la definición de los lineamientos generales de esa política, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados de dicha gestión y iv) que las autoridades locales, regionales y territoriales, deben ejercer sus funciones de conformidad con los criterios y directrices generales establecidos y diseñados por la autoridad central, aunque al hacerlo cuenten con autonomía en el manejo concreto de los asuntos asignados.

Así lo resume la Corte en la Sentencia C-894 de 2003:

“...el sistema constitucional de protección del medio ambiente tiene dos características orgánicas principales. En primer lugar, tiene un diseño abierto funcionalmente, lo cual permite la concurrencia de competencias entre la Nación, las Corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales, y las autoridades indígenas. En segundo lugar, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado colombiano, y una característica importante del bien jurídico objeto de protección (interdependencia de los ecosistemas), califican la protección del medio ambiente como un asunto de interés nacional. En esa medida, la responsabilidad por su protección está en cabeza de las autoridades nacionales. Sin embargo, también a las entidades regionales y territoriales les corresponde un papel importante en el sistema de protección del ambiente. Por lo tanto, es necesario indagar cuáles son los criterios constitucionales de distribución de competencias en materia ambiental.” (Sentencia C-894 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a determinar el nivel de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales.

#### **4. La función de las Corporaciones Autónomas Regionales y su nivel de autonomía**

Tal como se adelantó, la gestión de la política ambiental está a cargo del Estado, bajo la dirección de autoridades centrales, mediante la ejecución local por parte de autoridades descentralizadas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades descentralizadas y están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional.

La Ley 99 de 1993 las define como entes corporativos de carácter público, integrados por las *“entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”* (Art. 23).

En consonancia con esta disposición, el artículo 31 de la misma normativa dispuso que entre las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales está la de ejecutar *“las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción”* (art. 31-2 Ley 99 de 1993); y la de ejercer *“la función de máxima autoridad ambiental en el área de su*



*jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”. La Corporación ha dicho que el régimen de autonomía de las CAR se explica porque “la Carta, en desarrollo del principio constitucional de autonomía (CP art. 1º), quiso conferir a las regiones un papel más dinámico en la gestión de sus intereses, incluso de los ambientales”<sup>9</sup>.*

Ahora bien, cuando se dice que su competencia es regional es porque se reconoce que los programas de protección ambiental deben acomodarse a los contornos naturales de los sub sistemas ecológicos<sup>10</sup> y porque se considera también que la realidad ecológica supera los linderos territoriales, es decir, los límites políticos de las entidades territoriales. En otras palabras, la jurisdicción de una CAR puede comprender varios municipios y varios departamentos.

La Corte reconoce la competencia de dichas entidades así:

“Con todo, la geografía humana no se desarrolla exclusivamente a partir de las divisiones políticas trazadas por el Estado. Por el contrario, los asentamientos humanos, y las actividades que en estos se desarrollan, suelen organizarse regionalmente en torno a unidades geográficas y ecológicas, que les permiten a las personas aprovechar los recursos disponibles para garantizar su supervivencia y desarrollo, adquiriendo con ello también un sentido de comunidad. En esa medida, para que la protección del medio ambiente sea efectiva, el sistema mediante el que se lleva a cabo debe tener en consideración, además de un criterio territorial de naturaleza política, uno de carácter técnico, que corresponda a la naturaleza específica de cada ecosistema en el cual los asentamientos humanos llevan a cabo sus actividades.

“Al incorporar un criterio de protección medioambiental especializada regionalmente, a partir de la homogeneidad de los ecosistemas en el orden regional, el Estado puede garantizar que la relación de los asentamientos humanos con su entorno específico sea equilibrada y perdurable. Este criterio a la vez le permite al Estado preservar la diversidad de relaciones de las comunidades con su entorno físico, como elemento definitorio de su identidad cultural. Consciente de ello, el constituyente de 1991 preservó las corporaciones autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional”. (Sentencia C-894 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

El hecho de que el ejercicio de competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales trascienda los límites de las entidades territoriales y no coincida necesariamente con sus límites políticos hace que dichas entidades no constituyan un típico ejemplo de descentralización territorial, sino, mejor, de descentralización por servicios<sup>11</sup>. Ello quiere decir, tal como se ha venido

<sup>9</sup>Sentencia C-994 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>10</sup>“Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa” (Sentencia C-495/96 M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>11</sup>“Desde luego, que es necesario puntualizar la noción y precisar formalmente su sentido, para lo cual debe tenerse en cuenta tanto las funciones que se les encomienda como la órbita territorial del radio de acción de

diciendo, que la gestión que les encomiendan la Constitución y la ley está sujeta a la coordinación de una autoridad central. La Corte ha dicho a este respecto que las CAR son organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo cual implica que las competencias que ejercen emanan del Estado central<sup>12</sup>. Para la Corte, se trata de organismos 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.”*<sup>13</sup>

“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. 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.” (Sentencia C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz)

Ahora bien, pese a que las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen un eslabón regional en la ejecución de la política de preservación ambiental nacional, la Constitución Política ha decidido dotarlas de un régimen de autonomía. El artículo 150-7 de la Carta le concede al Congreso la facultad de determinar la estructura de la administración nacional y *“reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía”*. La pregunta lógica que resulta de esta reflexión es, entonces, cómo se ejerce dicha autonomía en el marco de una gestión unificada de la política ambiental.

Para empezar hay que admitir que la tensión entre la unidad de gestión y autonomía de las CAR no es asunto fácil de resolver: la Corte ha dicho que la *“labor de determinación de competencias en materia ambiental no es una tarea sencilla, precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto. Sin embargo, al interior de la misma Constitución existen una serie de principios de coordinación administrativa. Algunos de ellos son de carácter general, como el carácter unitario del Estado de derecho, y otros se predicán específicamente de órganos o categorías de entidades, como lo es la autonomía de las entidades territoriales, y*

tales organismos, de donde resulta imposible reducir la jurisdicción de las Corporaciones al ámbito de un departamento, y menos todavía, al de un municipio, cuando su gestión consiste en administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables encuadrados dentro de una realidad biogeográfica”. (Sentencia C-578 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell)

<sup>12</sup>“No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central”. (Sentencia C-596 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

<sup>13</sup> Sentencia C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz



*de las corporaciones autónomas regionales. De tal modo, a pesar de la confluencia de aspectos de interés nacional, regional y territorial, dentro de las funciones que competen a las corporaciones regionales, su creación y funcionamiento deben regularse dentro de un régimen de autonomía, en virtud de un expreso mandato constitucional.*"<sup>14</sup>.

La dificultad de demarcar ese alinderamiento es consecuencia de la falta de definición del término, que de cualquier manera depende de la naturaleza del del órgano de que se predica. Ello ha llevado a que la Corte diga que el concepto de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales corresponde definirlo al legislador en ejercicio de su facultad configurativa.

“Con lo dicho se da a entender que el quehacer funcional de los referidos entes se desarrolla con la autonomía que proviene de la voluntad expresa del Constituyente y no de la ordinaria y mas limitada que comporta la tradicional descentralización por servicios.

“La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho más a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones.”. (Sentencia C-789 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell) (subrayado por fuera del original)

Con todo, dado que la autonomía es un rasgo definitorio de rango constitucional, la Corte ha señalado que la facultad de configuración del legislador debe respetarlo, siempre con la advertencia de que la misma no significa autarquía en el manejo de asuntos ambientales<sup>15</sup>. En otras palabras, la autonomía consiste en cierto grado de independencia de ejecución respecto de disposiciones de superior jerarquía, pero siempre sujeta a límites, determinados por las competencias de los órganos superiores y por la naturaleza misma del objeto ejecutado.

Al respecto se ha dicho:

“La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el

<sup>14</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>15</sup>“Aun así, la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno. Por el contrario, en lo que respecta a los órganos del Estado, el concepto mismo de autonomía lleva implícita la limitación de dicha facultad.” (Sentencia C-894 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.)” (Sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón)

Y en concreto, respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales, la jurisprudencia constitucional señaló:

“5- La autonomía de las CARs (sic) no significa obviamente que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente, debido a las complejas interrelaciones que existen entre los distintos ecosistemas, es un asunto que suele desbordar el ámbito local, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades<sup>16</sup>. Por consiguiente, es natural que deba existir una coordinación permanente entre las autoridades nacionales, las entidades territoriales y las CARs (sic) en la protección del medio ambiente”. (Sentencia C-994 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos criterios de identificación que permiten determinar cuál es el contenido del concepto de autonomía de estas entidades. Dichos criterios permiten establecer cuándo una disposición normativa afecta, reduce o minimiza la autonomía de una entidad descentralizada de este orden.

En primer lugar, debe tenerse presente que, según Sentencia C-593 de 1995, la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales es financiera, patrimonial y administrativa.

De otro lado, en Sentencia C-894 de 2003, la Corte señaló que la autonomía de una entidad debe permitirle ejercer las competencias que le han sido asignadas. *“En primer lugar, las atribuciones deben ser suficientes para permitirle a las entidades ejercer sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes, y permitirles realizar los objetivos que la Carta política les encomienda. De tal forma, debe haber una correspondencia entre las atribuciones otorgadas legalmente, los principios constitucionales aplicables a la función administrativa en general, y los principios constitucionales específicos que rigen en concreto sus actividades”*<sup>17</sup>. En este sentido, la Corte precisa que las limitantes naturales de la autonomía no pueden impedir que la entidad descentralizada ejecute el fin constitucional o legal que le ha sido encomendado.

Sobre este punto la Corte sostuvo:

“Así mismo, la regulación de una materia por parte del legislador será inconstitucional si desborda su naturaleza básica nacional e invade el campo propio de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades

<sup>16</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-535 de 1996, fundamentos 8 y ss, y C-596 de 1998, Consideraciones 7 y ss.

<sup>17</sup> Sentencia C-894 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil



territoriales, de modo que elimina o reduce sustancialmente el contenido de la autonomía de estas últimas”. (Sentencia C-554 de 2007 M.P. Jaime Araujo Rentería)

En segundo lugar, la Corte precisó que el impacto del bien jurídico sobre el que se ejerce la función administrativa determina el nivel de autonomía de la entidad. *“La autonomía de una entidad está limitada por la incidencia que tengan sus funciones sobre otros bienes jurídico - constitucionales, más allá de los cometidos encargados a ellas. En esa medida, el legislador puede limitar su autonomía, en la medida en que alguna de sus funciones repercutan significativamente sobre intereses o bienes jurídicos cuya protección supere el ámbito de su competencia”*<sup>18</sup>.

En el caso de las CAR, la Corte determinó que *“el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido”*. Dicha reducción no determina, por supuesto, la imposibilidad de intervenir en las competencias regionales, sino en la prohibición de *“sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro”*.

Sobre el particular la Corte señaló lo siguiente en la Sentencia C-535/96:

“17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.”

En ese orden de ideas, la Corte precisó que *“la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materia ambiental, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. La sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el contexto local o regional, según sea el caso”*<sup>19</sup>.

La Sentencia C-994 de 2000 introdujo por su parte otro elemento de identificación: al estudiar el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, que asignaba al Departamento Administrativo de la Función Pública la tarea de aprobar las reformas a las plantas de personal de las CAR, la Corte sostuvo que resultaba contrario a la autonomía de estas entidades que organismos de la

<sup>18</sup> Sentencia C-894 de 2003

<sup>19</sup> Sentencia C-894 de 2003

administración central aprobaran las medidas de transformación de las plantas de personal, pues a pesar del papel de dirección que las autoridades centrales ejercen respecto de la política ambiental, no podía permitirse que asuntos de orden interno fueran resueltos por ellas, en detrimento de la autonomía concedida por la Constitución. En esa ocasión se señaló:

“...el mandato de coordinación entre las distintas autoridades ambientales no puede traducirse en una subordinación orgánica de las CARs a las autoridades nacionales, que anule el contenido de autonomía de las CARs.

“Vulneran entonces la Carta todas aquellas regulaciones legales que desconozcan el manejo autónomo de sus asuntos por parte de esas entidades, ya que ese manejo hace parte del contenido constitucionalmente protegido de la autonomía.

(...)

6- Una entidad que goza de autonomía debe tener la posibilidad de autodirigirse y, por ende, le corresponde a ella, dentro de ciertos marcos, determinar su propia estructura organizacional y su propia planta de personal.” (Sentencia C-994 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

De lo todo lo dicho se tiene entonces que las Corporaciones Autónomas Regionales, tal como lo ordena la Carta, deben contar con un régimen de autonomía.

No obstante, la autonomía no es autogobierno, ni soberanía en el ejercicio de funciones. La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos.

Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional.

Con todo, la posibilidad de limitar el ámbito de su autonomía no puede llegar al punto de impedir que las CAR ejerzan plenamente sus funciones, así como tampoco puede invadir los aspectos funcionales que se refieran a asuntos meramente locales.



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

Sobre las bases teóricas que acaban de señalarse, pasa la Corte a estudiar el contenido de las normas acusadas.

## **5. Estudio concreto de las disposiciones acusadas**

*-El numeral 16 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993*

El numeral del artículo acusado dispone lo siguiente:

*“ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*“16) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar”*

De manera sucinta, la norma acusada dispone que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ejerce, respecto de las CAR, una función de evaluación y control previo, actual o posterior de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse en la ejecución de los proyectos de desarrollo o de exploración y explotación de recursos naturales, facultad que le permite ordenar la suspensión de los trabajos o actividades perjudiciales.

Como se desprende del contenido de la norma, la disposición confiere al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una competencia de evaluación y control –así como una potestad de suspensión– de los efectos ambientales nocivos que pudieran derivarse de los proyectos de desarrollo, exploración y explotación de los recursos naturales, lo que quiere indicar que las decisiones del Ministerio tienen que ver con el ámbito funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El hecho de que la norma incida en el ejercicio de las competencias asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales se evidencia a partir de la

siguiente reflexión: al disponer la ley que el Ministerio podrá evaluar y controlar el impacto ambiental de proyectos de desarrollo, exploración y explotación de los recursos naturales, se entiende que se refiere a aquellos proyectos que han sido programados, autorizados o promovidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, en ejercicio de las competencias asignadas a éstas por los artículos 31, 49 y 50 de la Ley 99 de 1993. En palabras de la propia norma, dichas funciones se refieren a la autorización de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas para el desarrollo y ejecución de cualquier actividad –industrial, forestal, portuaria, de explotación y exploración, de obra, etc- que de acuerdo con la ley o los reglamentos pueda afectar el medio ambiente, alterar el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o, en su defecto, introducir modificaciones notorias al paisaje.

Concretamente, el referido artículo 31 de la Ley 99 de 1993 señala y describe las funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales, entre las que se encuentra la potestad de autorizar el adelantamiento de proyectos que pueden afectar el medio ambiente, al tiempo que autoriza a dichas organizaciones para ejercer control y vigilancia sobre los resultados de dicha intervención.

Así se desprende de algunos de los numerales de la norma en cita:

*“ARTICULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

*“9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;”*

*“10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.”;*

*“11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias*



*atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.”*

*“12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos”.*

Del contenido de estas disposiciones se tiene entonces que la norma demandada autorizó al Ministerio para evaluar y controlar los proyectos asignados y vigilados por las Corporaciones Autónomas Regionales que pudieran resultar o resulten potencialmente peligrosos para el medio ambiente.

Para la Corte es claro que la medida interviene en el ámbito funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales y, por tanto, afecta el despliegue de sus competencias en materia ambiental. No obstante, este tribunal considera que dicha intervención no es inconstitucional porque no constituye atentado alguno contra el ámbito de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Ciertamente, el ámbito de injerencia de las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el propio en que le corresponde participar como “*organismo rector de la gestión del medio ambiente*” (art. 2º Ley 99 de 1993) y como coordinador del Sistema Nacional Ambiental, SINA, (*ídem*).

La norma habilita la intervención del Ministerio en programas concretos de desarrollo, explotación, exploración, aprovechamiento, etc. de los recursos naturales cuando los mismos resulten perjudiciales para el medio ambiente, porque la estructura integrada del recurso ambiental, el principio de unidad de gestión y la condición de ser la primera autoridad administrativa encargada del control y despliegue de las políticas ambientales lo faculta para corregir las singularidades que puedan derivar en efectos globales perjudiciales para el patrimonio ecológico.

Esta habilitación legal implica reconocimiento jurídico de que la política ambiental, tal como se explicó ampliamente en esta providencia, no es producto de la gestión compartimentada de los diferentes estamentos que ostentan competencia ambiental, sino fruto de la gestión articulada y coordinada desde la administración central.

Obsérvese además que el escenario de intervención del Ministerio no es el propio del desarrollo orgánico de las Corporaciones Autónomas Regionales, sino el relacionado con la planeación, diseño y ejecución de la política ambiental en el nivel territorial, lo que implica una distancia mayor entre la decisión legislativa y el ámbito de autonomía de las CAR.

Adicionalmente, repárese en el hecho de que la intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los programas de exploración y explotación que pudieran perjudicar el medio ambiente no es permanente, sino esporádica, selectiva, producto de la detección de hechos extraordinarios que por su potencial peligrosidad o su verificada importancia ecológica ameritarían la intervención directa de la autoridad encargada del control general del sistema.

En este marco debe advertirse que la potestad de intervención del Ministerio es discrecional y selectiva, cuando las circunstancias lo ameriten, lo que de ninguna manera autoriza la intervención inconsulta o arbitraria en los asuntos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales. La Corte entiende que cuando la ley limita dicha intervención en estas circunstancias exige la presencia de motivos objetivos, verificables y serios que justifiquen la incursión del ministerio en los asuntos manejados por las Corporaciones.

La Corte recuerda en este punto que los conceptos de discrecionalidad y arbitrariedad no deben confundirse, pues mientras el primero hace referencia a ese marco de valoración en el que la autoridad pública puede moverse para adoptar una decisión legítima, el otro se refiere al abuso del ejercicio de autoridad.

Sobre el particular, la Corte ha dicho:

“Esta Corporación ha construido una sólida doctrina constitucional en torno a la posibilidad de que el legislador otorgue a la Administración facultades discrecionales para la adopción de ciertas decisiones o el desarrollo de determinadas actuaciones, con el fin de facilitar la consecución de los fines estatales y el cumplimiento de las funciones a ella asignadas<sup>20</sup>.

“Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, las decisiones que adopte la Administración en ejercicio de dichas facultades, necesariamente deben tener fundamento en motivos suficientes que permitan distinguir lo discrecional de lo puramente arbitrario o caprichoso,

<sup>20</sup> Ver, entre otras, sentencias C-108 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-525 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1173 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



tal como lo exige el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo<sup>21</sup>, según el cual “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”, de tal manera que las facultades discrecionales de la Administración no lo son de manera absoluta, sino limitada por los objetivos que se persiguen con su otorgamiento y por la proporcionalidad en su aplicación.” (Sentencia T-064 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En esa medida, cuando la ley permite la intervención discrecional del Ministerio, impone el ejercicio legítimo de la potestad y supone que la autoridad no incurrirá en abusos. Lo anterior exige, sin más, que el ejercicio de la competencia asignada al Ministerio deba estar precedida de propósito y finalidad razonables, debe ser motivado y debe tener sustento en hechos objetivos y verificables, justificativos de la intervención del poder central. El sistema legal cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para evitar que la discrecionalidad se convierta en subjetividad y arbitrariedad. La función administrativa está al servicio de los intereses generales (art. 209 C.P.) y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por otro lado, el Ministerio, al diseñar las políticas ambientales, debe tener en cuenta las competencias otorgadas por la Constitución a las diversas autoridades públicas y coordinar su desarrollo para evitar conflictos entre ellas, lo cual conduce a ampliar el fin esencial de protección del medio ambiente.

De otro lado, debe recordarse que el deber de “*proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica*” (art. 79 C.P.) corresponde al Estado y que el artículo 80 del estatuto constitucional asigna al mismo la función de “*prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”. La interpretación de estas disposiciones, a la luz de la jurisprudencia constitucional que reconoce en las autoridades centrales el manejo y dirección de la política ambiental, autoriza a que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como organismo rector de la Política Ambiental, intervenga “*discrecionalmente*” y “*selectivamente*” y “*cuando las circunstancias lo ameriten*” en el manejo de proyectos concretos que, a pesar de estar a cargo de las CAR en cuanto a su desarrollo y vigilancia, podrían conllevar grave deterioro del medio ambiente.

Ahora bien, podría pensarse, como lo hace el Ministerio Público, que la competencia asignada por el artículo demandado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe limitarse a los asuntos de impacto nacional, por lo que la norma debería condicionarse en el sentido de excluir de ella la competencia respecto de temas que sólo incumben el espectro local.

<sup>21</sup> Decreto 01 de 1984.

Aunque en principio la Corte está de acuerdo con la apreciación de la Procuraduría, considera sin embargo que dicho condicionamiento es inviable por lo siguiente.

En primer lugar, de acuerdo con la jurisprudencia, es claro que, la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales incluye la potestad de dirigir la política ambiental regional, por lo que resultan ilegítimas las disposiciones o decisiones que intervengan en asuntos de connotación ambiental de afectación exclusivamente local. Así, a manera de ejemplo, la jurisprudencia ha indicado que problemas de contaminación auditiva pueden considerarse circunscritos exclusivamente al ámbito local, por lo que respecto de asuntos de este tipo no podrían las autoridades centrales reclamar una competencia de decisión directa.

En ese sentido, podría pensarse en que la norma solamente habilita al Ministerio para intervenir en los temas ecológicos que, por su comprobada interterritorialidad, podrían afectar a más de una región. No obstante, del hecho de que estos linderos deban respetarse no se sigue que haya que condicionar la norma, pues ello exigiría invertir la carga de la prueba en contra de la administración nacional a fin de determinar, en cada caso concreto, la pertenencia de un asunto específico al ámbito nacional o al exclusivamente local. En otras palabras, el condicionamiento de la norma obligaría al Estado central a demostrar, en todas las instancias, que el asunto respecto del cual pretende ejercer la competencia de intervención excede el ámbito meramente local y se expande territorialmente, poniendo en peligro ecosistemas de mayor extensión. Esta inversión de la carga de la prueba invierte, simultáneamente, el foco prioritario de protección, que es la preservación del medio ambiente como patrimonio de la Nación. Implicaría, sin más, la aceptación de que todo asunto ambiental es de interés local y que, sólo por excepción, se convierte en un tema de interés nacional. Dicha subversión de prioridades no puede ser amparada.

Por ello, en principio, la Corte considera legítimo conservar la norma en su sentido original, haciendo la salvedad –que no es un condicionamiento- de que en cada caso las Corporaciones Autónomas Regionales pueden reclamar competencia exclusiva para el manejo de asuntos cuyas probadas repercusiones no exceden perímetros exclusivamente locales de la realidad ecológica.

La Corte se permite indicar nuevamente que el carácter autonómico de las CAR no significa, en manera alguna, independencia de las políticas generales que mantienen la cohesión del Estado unitario. La Corte resaltó esa autonomía limitada al señalar:

“El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen



vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción. La centralización política no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

“Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La palabra "descentralización" se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que traslada a asuntos de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales”. (Sentencia C-497 A de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Por lo anterior, la posibilidad de intervención preventiva o concomitante del Ministerio en los planes y programas ambientales que pudieran afectar sectores generales del territorio es una facultad que la Corte avala como manifestación de esa cohesión ecológica que imponen la naturaleza central del Estado colombiano y la necesidad de unidad de gestión que exige el modelo descentralizado.

Por último, el demandante sostiene que la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 63 de la Ley 99 de 1993<sup>22</sup>, que confería al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la función de resolver los recursos de apelación contra los actos administrativos que otorguen o nieguen licencias ambientales, pues considera que tal como se dijo en dicha oportunidad, esta competencia intervenía en la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales en tanto que irrespetaba el principio de rigor subsidiario, es decir, la orden de que los reglamentos que expidan las CAR no pueden ser más flexibles que las normas generales sobre conservación del medio ambiente.

En relación con este punto la Corte considera, no obstante, que las hipótesis analizadas son diversas, pues mientras el artículo 63 autorizaba al Ministerio para resolver el recurso de apelación sobre el acto de reconocimiento o negación de licencias ambientales, terreno en el cual se discute la autorización para ejecutar una obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o modificar de manera notoria o considerable el paisaje (Ley 99/93, art. 50), la norma que ahora se acusa hace referencia a una potestad de mayor amplitud, vinculada con las perspectivas de ejecución de los proyectos puestos a consideración de las CAR o con el desarrollo actual y en marcha de proyectos que ya se encuentran en ejecución. Así, antes que verificar las condiciones del permiso para la explotación de los recursos naturales, la norma acusada hace referencia a los

<sup>22</sup> Sentencia C-554 de 2007 M.P. Jaime Araujo Rentería

efectos reales y verificables de los proyectos que inciden en el sistema ecológico.

La Corte declarará exequible, por las razones indicadas, el numeral 16 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993.

*-El numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993*

El numeral 36 del artículo 5° establece lo siguiente:

*36) Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia;*

La norma acusada confiere entonces al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por un lado, la potestad de aprobar los estatutos de las CAR, con sus modificaciones, reformas y adiciones y, por el otro, la de ejercer la debida inspección y vigilancia de las mismas.

En cuanto a la aprobación de los estatutos, sus modificaciones, reformas o adiciones, esta Corte considera lo siguiente.

Los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales contienen las normas de funcionamiento de dichas entidades. Se trata de regulaciones internas destinadas a coordinar las diferentes dependencias con el fin de realizar los objetivos institucionales fijados por el acto de creación. Entre los asuntos que deben definir los estatutos están la metodología de elección de los miembros del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales (art. 26 Ley 99 de 1993), la forma de elección del director general de la Corporación (ar. 27 ibídem), sus funciones (art. 29 ibídem), la presentación de los informes financieros al Consejo Directivo (ídem) y la regulación de las sanciones que pueden imponer las CAR (art. 85 Parágrafo tercero ibídem), entre otros.

Se trata, como se dijo, del fundamento jurídico que pone en marcha el engranaje de la entidad.

Adicionalmente, los estatutos son actos directamente expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, concretamente, por el máximo órgano de dirección, que es la Asamblea Corporativa. Así lo establece el artículo 25 de la Ley 99 de 1993 al señalar:

*“ARTICULO 25. De la Asamblea Corporativa. Es el principal órgano de dirección de la Corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción.*



“(…)

*“Son funciones de la Asamblea Corporativa: a. Elegir el Consejo Directivo de que tratan los literales d, y e, del artículo 26 de la presente Ley; b. Designar el revisor fiscal o auditor interno de la Corporación; c. Conocer y aprobar el informe de gestión de la administración; d. Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; e. Adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente; f. Las demás que le fijen los reglamentos.*

De acuerdo con estas disposiciones, los estatutos son actos directamente expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que desarrollan las normas de funcionamiento interno de las mismas.

Vistos así, los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen pieza fundamental de su patrimonio autonómico, por lo que no pueden estar sometidos al acto previo de aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En efecto, dado que se refieren al funcionamiento orgánico de la entidad, los estatutos no comprometen en principio los alcances de la política ambiental cuya gestión se organiza desde la administración central. Acorde con los criterios fijados por la jurisprudencia, la intervención del Ministerio en la aprobación de los estatutos implicaría una incidencia directa en el mecanismo operativo del ente autonómico, lo cual choca con el mandato contenido en la Carta.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la Ley 489 de 1998 dispuso en su artículo 104 que el control administrativo que ejerce la administración central respecto de las entidades descentralizadas se encamina a *“constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados”*, pero no autoriza a la autoridad central para autorizar o aprobar *“los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades”*(art. 105 Ley 489 de 1998).

Las previsiones de la Ley 489 de 1998, que constituyen parámetro jurídico para evaluar la legitimidad de las relaciones entre las autoridades centrales y las entidades descentralizadas, permite entender que el control que ejerce el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales no se extiende hasta la aprobación de sus estatutos, pues éstos constituyen actos específicos que conforme a la ley le

competente expedir a dichas entidades, en aras de garantizar los mínimos de operatividad necesarios para su funcionamiento.

Es este el criterio adoptado por la Corte en la ya mencionada Sentencia C-554 de 2007, cuando declaró la inexecutable del artículo Art. 63 de la Ley 99 de 1993. Ciertamente, tal como se dijo en esa ocasión, la expedición de las licencias ambientales le corresponde a las CAR en ejercicio de sus competencias legales y constituyen actos específicos de funcionamiento que caen en el marco de su autonomía. Por ello la Corte reconoció, en atención al principio reflejado por la Ley 489, que la decisión de la autoridad central no podía suplantar la voluntad del órgano autónomo mediante la potestad revocatoria de actos administrativos sobre licencias ambientales.

Con la norma acusada en esta oportunidad ocurre algo similar pues, como se dijo, el estatuto es el reglamento de funcionamiento que debe expedir la Corporación Autónoma Regional en aras de consolidar su operatividad interna, por lo que su expedición hace parte de su autonomía constitucional. Desde esa perspectiva, la norma que autoriza al Ministerio para aprobarlos resulta contraria a la Carta.

Ahora bien, el hecho de que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial esté inhabilitado para aprobar los estatutos de las CAR y sus modificaciones no le impide ejercer el control de legalidad que persigue la adecuación de los estatutos al contenido de la ley o el reglamento. El artículo 149 del Código Contencioso Administrativo claramente prescribe que las entidades públicas pueden obrar como demandantes o demandadas en los procesos contencioso administrativos por medio de sus representantes y podrán incoar todas las acciones legales, cuando las circunstancias lo ameriten.

*“ART. 149.—Modificado. L. 446/98, art. 49. Representación de las personas de derecho público. Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan”.*

En tales condiciones, es claro -como lo reconoció la citada Sentencia C-554 de 2007- que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podría incoar las demandas requeridas -incluidas las acciones populares procedentes- para asegurar que los estatutos de las CAR que se consideren contrarios a la ley, ajusten sus disposiciones a las reglas generales sobre política ambiental. Así lo reconoció el fallo a que ha venido haciéndose referencia:

“Por otra parte, es oportuno recordar que los actos administrativos que profieran las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales están sometidos al control de legalidad por parte de la



jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con la Constitución Política y el código respectivo, en cuyo ejercicio aquella puede suspender provisionalmente sus efectos (Art. 238 C. Pol.) mientras profiere la sentencia respectiva, así como también que la acción correspondiente podrá ser instaurada, entre otros sujetos, por las otras entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental - SINA.

“Adicionalmente, cabe señalar que el ordenamiento colombiano consagra las acciones populares para la protección del medio ambiente, entre otros derechos e intereses colectivos, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 88 de la Constitución Política y la regulación contenida en la Ley 472 de 1998<sup>23</sup>”. (Sentencia C-554 de 2007 M.P. Jaime Araujo Rentería)

En conclusión, en el caso concreto de esta demanda, el núcleo de autonomía de la entidad no habilita al Ministerio para aprobar los estatutos de la Corporación -ni sus modificaciones o adiciones- concretamente porque los estatutos son manifestación de esa competencia autonómica constitucional, dado que regulan el funcionamiento interno de la entidad, y porque son expedidos por el máximo órgano corporativo de la misma en ejercicio de las competencias directamente asignadas por la ley.

Ello obliga a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de la expresión “Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y”, contenida en el numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993. No obstante, como la eliminación de esta expresión deja sin sentido completo la expresión restante del artículo “ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia”, pero no existe manera de eliminar el texto inconstitucional sin producir tal deficiencia gramatical, la Corte advierte que a las entidades a que se refiere esa potestad de inspección y vigilancia es, precisamente, a las Corporaciones Autónomas Regionales.

*-Unidad normativa. Inconstitucionalidad del literal e) del inciso final del artículo 25 de la Ley 99 de 1993.*

El inciso final del artículo 25 de la Ley 99 de 1993 dispone que la Asamblea Corporativa de las Corporaciones Autónomas regionales tiene la función de adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan y “someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente”.

---

<sup>23</sup> De conformidad con lo establecido en el Art. 12 de la Ley 472 de 1998, podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

La norma entrega a la Asamblea Corporativa la función de someter a aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los estatutos – con sus modificaciones- de las Corporaciones Autónomas Regionales, función que el Ministerio no puede constitucionalmente ejercer.

Ello quiere decir que la norma del artículo 25 comparte la inconstitucionalidad del numeral 36 del artículo 5° que fue demandado. El hecho de que el artículo 25 consigne el mismo vicio de constitucionalidad que la norma demandada habilita a la Corte para retirarlo del ordenamiento jurídico.

En efecto, el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 (que regula los procedimientos adelantados ante la Corte Constitucional) indica que la potestad de declarar la inexecutable de las normas legales permite que una disposición no demandada sea retirada del ordenamiento jurídico cuando se verifique que la misma reproduce un contenido normativo contrario a la Carta que sí ha sido objeto de demanda. El artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 autoriza esta práctica al indicar:

*“Art. 6° (...) El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en si mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”.*

La Corte Constitucional ha hecho uso de la facultad legal y ha precisado cuál es la justificación de la medida y en qué circunstancias puede aplicarse. Sobre este particular estableció:

“En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio.

“En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo.

“Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una



estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”.<sup>24</sup>” (Sentencia C-539 de 1999, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Salvamento Parcial de Voto de Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa)

En el caso concreto, es evidente que el contenido normativo que se considera inconstitucional –la primera parte del numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993- se encuentra reproducido en el literal e) del artículo 25 de la misma Ley, pues ambas disposiciones autorizan al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para aprobar los estatutos de las CAR, junto con sus modificaciones.

En tales circunstancias, es viable dar aplicación al artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, en tanto se considera cumplida la segunda de las hipótesis de aplicación de esta norma, esto es, que la norma acusada se encuentre replicada en otra que no ha sido objeto de acusación.

Con fundamento en lo anterior, la Corte declarará la inexecutable de la expresión “y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente”, contenida en el literal e) del inciso final del artículo 25 de la Ley 99 de 1993.

#### *-Facultades de inspección y vigilancia*

Por último, la norma acusada establece que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ejercerá funciones de inspección y vigilancia respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Corte tampoco considera que dicha competencia pugne con el funcionamiento autónomo de dichos organismos, pues entiende que la facultad de inspección y vigilancia ha sido directamente asignada por la Constitución a la administración central en su artículo 80 cuando establece que el Estado “deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.”

En efecto, para esta Corporación, es evidente que la suprema dirección de la política ambiental que tienen a su cargo las autoridades administrativas del orden nacional apareja las funciones de control y vigilancia de los organismos que tienen a su cargo la ejecución local de dicha política.

Se recordará que en las consideraciones generales de esta providencia se dijo que la autonomía de las CAR no es absoluta y que la misma consiste en el ejercicio más o menos independiente de las funciones asignadas, pero sometido a las directivas generales fijadas por la autoridad central. Pues bien,

<sup>24</sup> Sentencia C-320/97(M.P. Alejandro Martínez Caballero)

dado que la autonomía de las entidades ambientales locales está circunscrita a las normas de dirección de la administración central, es lógico suponer que también el gobierno central tiene competencia para verificar el cumplimiento de dichas normas. No estaría jurídicamente justificado que la administración central en un estado unitario ostentara la facultad de definir la política ambiental pero estuviera desposeída de la potestad de vigilar el cumplimiento de dicha política. La facultad de inspección y vigilancia es, entonces, connatural a la función directiva que de suyo posee el Ministerio.

Adicionalmente, las funciones que ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de las competencias asignadas a las autoridades administrativas del Estado y en tanto están encaminadas a la realización de fines constitucionales que involucran el destino de la nación, se encuentran bajo la supervisión de la administración central del Estado. Esta supervisión, que se traduce en las competencias de inspección y vigilancia, es la herramienta de control que hace posible la unidad de la política ambiental. Así lo refrenda el citado artículo 104 de la Ley 489 de 1998 al establecer que el *“control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.”*

Finalmente, es importante resaltar que el régimen constitucional colombiano no define hasta dónde llega el principio de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. En su lugar, la Constitución asigna al legislador la delimitación de dicha autonomía.

La Corte reconoce esta situación del siguiente modo:

“La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho más a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones”. (Sentencia C-578 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell)

El hecho de que el constituyente haya entregado al legislador la función de delimitar el espectro de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y de que no exista en la Carta una idea precisa del término permite concluir que el legislador conserva un margen de configuración de considerable amplitud en la materia. Ello le permite establecer, como en el caso bajo estudio, que las Corporaciones Autónomas Regionales estarán sometidas al control y vigilancia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y



Desarrollo Territorial. Esta consideración, aunada al hecho de que en materia ambiental impera el principio de unidad de gestión, lleva a la Corte a concluir que mientras el legislador no disponga una intervención de la autoridad central que verdaderamente impida que estas Corporaciones ejerzan sus competencias, como ocurrió en el caso de la aprobación de los estatutos, dicho control se encuentra plenamente justificado.

Estas razones llevan a considerar a la Corte que la competencia asignada al Ministerio es constitucional, por lo que se declarará la exequibilidad de la medida.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Exclusivamente por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia, declarar **EXEQUIBLE** el numeral 16 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993.

**SEGUNDO.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y*”, contenida en el numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993. La expresión “*ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia*”, contenida en la misma norma, se declara **EXEQUIBLE** por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente*”, contenida en el literal e) del inciso final del artículo 25 de la Ley 99 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

*Ausente en comisión*



JAIME ARAÚJO RENTERÍA  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado  
*Ausente con permiso*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General



***SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA  
C-462 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA***

**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL**-Autonomía para el ejercicio de sus competencias en materia de gestión ambiental/**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL**-Imposibilidad de control preventivo o concurrente por parte del Ministerio del Medio Ambiente/**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL**-Normas que desconozcan su autonomía son inconstitucionales (Salvamento parcial de voto)

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**-Facultado tan sólo para ejercer control de legalidad sobre los actos de las CAR/**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**-No es ente de control (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-6957

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 16 y 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito manifestar mi discrepancia parcial frente a los ordinales primero y segundo de este fallo, en relación con los apartes normativos de los numerales 16 y 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 que se declaran exequibles, por cuanto considero que tanto el numeral 16 como el numeral 36 del artículo 5° demandado son inconstitucionales en su totalidad, y que las mismas razones que dieron lugar a la inexequibilidad de parte del numeral 36 del artículo 5° se predicán también del resto de dicho numeral, así como que los mismos argumentos de inconstitucionalidad esgrimidos respecto del numeral 36 son aplicables también para declarar la inconstitucionalidad del numeral 16 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993. En este sentido, manifiesto mi acuerdo con esta sentencia únicamente en lo que se propone declarar inexequible.

Sobre el tema en debate, considero que desde el punto de vista constitucional, las corporaciones autónomas regionales gozan de autonomía para el ejercicio de sus competencias locales en materia de gestión ambiental, por lo que en la adopción de sus decisiones no puede haber un control preventivo o concurrente por parte del Ministerio del Medio Ambiente, como tampoco puede haber control de conveniencia sobre sus actividades, siendo válido tan sólo el control de legalidad.



Debo indicar también, que como en las normas demandadas se trata de actos administrativos de las Corporaciones Autónomas Regionales debe respetarse todo el procedimiento administrativo para en caso de alguna ilegalidad proceder a revocarlo, y es de advertir igualmente que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no es un ente de control. Además, en criterio de este magistrado las normas demandadas son confusas y desconocen la autonomía de las CAR, por lo que en mi concepto, los dos numerales acusados son inconstitucionales.

Así mismo, debo reiterar mi posición jurídica en relación con la correcta interpretación de la Constitución Política cuando se refiere a competencias del Estado, ya que cuando la Constitución se refiere al Estado no hace referencia al ejecutivo, sino al órgano legislativo, quien representa la voluntad popular.

Igualmente, considero conveniente advertir acerca del riesgo de que en asuntos en los que no hay segunda instancia, se termine por revocar licencias ya concedidas en las que están de por medio derechos de los ciudadanos que las obtuvieron.

Finalmente y en relación con el tema de política ambiental sobre regiones especialmente importantes como el Amazonas, este magistrado considera que hablar de “bienes de la humanidad” corresponde a una posición de corte imperialista y responde a una nueva estrategia de hegemonía y colonización de los países desarrollados e industrializados sobre los países del llamado “tercer mundo” y sobre los bienes de éstos últimos (recursos naturales y ambientales). No obstante lo anterior, para el suscrito magistrado es claro que Colombia no es el único país que tiene el derecho a manejar recursos naturales y ambientales como los del Amazonas, región cuyo manejo y dominio corresponde a varios países latinoamericanos.

Con fundamento en lo expuesto, salvo parcialmente mi voto a la presente sentencia.

Fecha *ut supra*.

**JAIME ARAÚJO RENTERÍA**  
**Magistrado**