

**CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES: ¿UN VERDADERO
ÓRGANO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE?**

**DIRECTOR DE LÍNEA Y TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:
DR. HUGO ALEJANDRO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**

**PRESENTADO POR:
ANDRÉS FELIPE PARRA SIERRA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: RECONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA
DEL ESTADO
2017**

BOGOTÁ D.C.

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Tabla de contenidos

	Pág.
Introducción	
1. La evolución histórica de las corporaciones autónomas regionales (Car) desde 1950 a 1990	14
2. La regulación constitucional de las Car desde 1991 y su naturaleza autonómica	22
2.1. Las Corporaciones autónomas regionales a partir de la Ley 99 de 1993, creación del Sina a hoy	25
2.1.1. Generalidades del SINA.	25
2.1.2. Definición.	28
2.1.3. Funciones y principios	29
2.1.4. Integrantes del SINA.	31
2.1.4.1. Las CAR en el SINA	32
2.1.4.1.1. Funciones de las CAR en el SINA.	33
2.2. Las Corporaciones autónomas regionales según la jurisprudencia	42
2.2.1. La naturaleza de las CAR	42
2.2.1.1. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional	42
2.2.1.2. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado	44
2.2.2. La autonomía de las CAR	46
2.2.2.1. Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional	47
2.2.2.2. Según el Consejo de Estado	59
3. Las Car: ¿una verdadera autoridad ambiental?	63
3.1. ¿Autonomía administrativa?	69

3.1.1. Elección de órganos	69
3.1.2. Contratación	74
3.1.3. Margen de maniobra para la solución de conflictos	75
3.2. ¿Autonomía política?	76
3.2.1. Control y jerarquía	77
3.2.2. Modificación de funciones y asignación de otras que desvirtúan su naturaleza	83
3.2.2.1. Licencias ambientales.	84
3.2.2.2. Servicios públicos domiciliarios	90
3.3. ¿Autonomía financiera?	91
4. Propuesta de reconfiguración de la estructura institucional en materia ambiental	105
4.1. El activismo judicial y el medioambiente como freno	110
4.1.1. El activismo judicial	110
4.1.2. El medio ambiente como freno	113
4.2. Propuesta de reconfiguración	116
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Toda actividad humana, en especial cuando da lugar a concentraciones importantes, trae consigo alguna forma de contaminación. Así, por ejemplo, con respecto a las grandes aglomeraciones urbanas el problema de la contaminación del agua existía ya en los siglos XVIII y XIX y resultaba muy preocupante. Lo grave, a partir de la explosión industrial y urbana del siglo XIX, es que se produce un aumento considerable de esta contaminación, y en unas condiciones tales, que las relaciones entre el hombre y su medio ambiente se alteran por completo (Universidad Externado de Colombia, 2000).

Ahora bien, pese a lo anterior la política ambiental fue vista desde mediados del siglo pasado como algo que se refería al deber ser de la población mundial respecto a la salud del planeta tierra, ya que con motivo de la ocurrencia de las guerras del mismo siglo, el ser humano percibió la fragilidad del medio ambiente y cómo su actuar lo estaba perjudicando. Asimismo, que de no ejercer cambios en el modo de comportarse, conduciría a graves consecuencias de proporciones incalculables.

Sin embargo, no pasó de ser una preocupación más, algo irrelevante ante la situación de destrucción en que se encontraba Europa a mediados del siglo XX como consecuencia de la segunda guerra mundial.

Pasado el tiempo de la postguerra y reconstrucción de Europa, si bien hubo acercamientos entre los pueblos del conflicto (Francia y Alemania), que conllevaron a la firma y puesta en marcha de tratados que décadas después se han consolidado en lo que es hoy la Unión Europea; la industrialización y el descubrimiento de nuevas tecnologías trajo consigo niveles de contaminación jamás vistos en la historia del planeta, consiguiendo generar el debilitamiento de la capa de ozono.

Como respuesta a estas circunstancias surgieron movimientos pro planeta, pro medio ambiente, que si bien, no forman parte de las instituciones públicas del Derecho Internacional, la evolución de la política ambiental en el ámbito planetario no sería entendible sin ellas: UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), la WWF (*World Wide Fund for Nature*), o la propia GREENPEACE” (Loperena, 1998).

Estas instituciones buscaban que los países desarrollados adoptaran un comportamiento responsable con el equilibrio del medio ambiente. En igual sentido, aparecieron instituciones de ámbito global; así, dentro del conglomerado organizativo de las Naciones Unidas se encuentra el PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuya misión consiste en liderar los esfuerzos de protección del medio ambiente, fomentando la conciencia ecológica e impulsando a entes internacionales, estatales y no gubernamentales a trabajar en la conservación del medio ambiente; en este contexto el PNUMA apoya la lucha contra el cambio climático en las áreas de adaptación y mitigación (ONU , s.f.). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, fomenta la protección del medio ambiente a partir de la educación y la FAO contribuye al desarrollo sostenible a partir de la garantía de seguridad alimentaria (Loperena, 1998). Igualmente, en el seno de la ONU, se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), cuya

finalidad es abordar las problemáticas de alcance global y respaldar las iniciativas de desarrollo sostenible de cada país. Los proyectos de este fondo se ejecutan por conducto del PNUD, del PNUMA, del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano para el Desarrollo, s.f.).

En los ámbitos regionales de protección de derechos, están la Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA), como entes que cuentan con proyectos de política medioambiental, de protección de la naturaleza y prevención de riesgos (Unión Europea, s.f.) (OEA, s.f.).

Ya en 1983, la Asamblea de las Naciones Unidas constituyó la Comisión Mundial sobre medio ambiente y desarrollo, con el fin de reexaminar los problemas críticos ambientales y formular recomendaciones realistas para resolverlos. Esta comisión, denominada *Brundtland*, efectivamente “examinó los problemas ambientales y formuló recomendaciones que presentó en 1987 en el informe *Nuestro futuro común*, que sirvió de base para la reunión de Río en 1992”. (Sánchez, 2002, pág. 89)

La Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la celebración de una cumbre mundial sobre desarrollo sostenible diez años después de la Conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, con la finalidad de dar un impulso al logro de los objetivos entonces adoptados. La “Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible”, se celebró en Johannesburgo del 26 de agosto al 2 de septiembre de 2002 con la participación de más de cien Jefes de Estado y de Gobierno y una importante movilización social de las organizaciones protectoras del medio ambiente.

En la cumbre no se adoptó ninguna Convención o Declaración de Principios, y se centró en gran medida en la erradicación de la pobreza. Sus resultados, plasmados en una Declaración y en un Plan de Aplicación de sus

acuerdos, “quedaron muy por debajo de las expectativas” (Lozano, 2009. Pág. 85). Consecuencia de lo anterior el clima mundial siguió presentando cambios repentinos, con efectos nocivos para los seres humanos, se incrementaron los períodos de lluvias y de sequías, generando hambrunas que cobraron millones de vidas y pérdidas económicas incalculables; sin embargo, la explotación y abuso de los recursos naturales en el planeta continuó, debido a la falta de compromiso, de países como “Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia” (Lozano, 2009. Pág. 68), como principales epicentros de industria y contaminación.

Las recientes cumbres en Copenhague, Cancún y Durbán, no han generado una sola salida al problema del cambio climático, sin embargo, mientras la voluntad de los gobiernos continúa siendo indiferente frente a compromisos a favor del medio ambiente, el cambio climático por su lado está produciendo fenómenos jamás vistos por las últimas generaciones de la especie humana, la continuidad de los desastres naturales producto del calentamiento global y la contaminación que genera cambios negativos al clima del planeta, han desencadenado en un desequilibrio ambiental y que muchos países sufran grandes tragedias con pérdidas humanas significativas; la ocurrencia de fenómenos naturales ligados al medio ambiente con mayor frecuencia e intensidad, como sequías interminables e inviernos incesantes que han puesto a Estados en situaciones que desbordan su capacidad de reacción y gestión.

De esta situación no ha escapado Colombia y en la actualidad el país se está recuperando del peor invierno registrado en la historia del país, con cifras de afectados que superan los tres millones de personas, con efectos desastrosos para la economía nacional, pérdidas humanas y algo impensable, el cambio de la geografía del país en varios sectores debido a

las inundaciones generadas por el invierno, que no es más que la consecuencia esperada y advertida del cambio climático.

El modelo constitucional establecido a partir de 1991, sin duda, constituyó un gran avance en materia medioambiental; por un lado, se establecieron cláusulas de superior jerarquía que permitieron la incorporación del Derecho internacional en el ámbito doméstico, y con ello, todos los estándares internacionales en materia de protección del medio ambiente, le imponen al Estado obligaciones precisas en cuanto a su conservación, protección y garantía; por otro lado, se adoptó una Constitución ecológica, que consagró el medio ambiente, como derecho humano, con presupuestos de exigibilidad en la relación entre el Estado y el ser humano, por cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras; de ahí que el medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho (Sentencia C-431, 2000).

En efecto, Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad, en tanto ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Por lo tanto, no puede anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica (Sentencia C-595 , 2010).

Esta situación, genera la enorme responsabilidad y compromiso en mantener y proteger dicha biodiversidad y garantizar que la misma no sufra daños, desmejoras o, peor aún, que desaparezca. Por ello, se hace urgente un marco jurídico de protección efectiva, el cual no puede quedarse en leyes,

decretos y reglamentos que contengan enunciados teleológicos que no se apliquen, o que no tengan los instrumentos para hacerse realidad.

Dicho marco jurídico debe ir acompañado de entes que cumplan efectivamente dichos enunciados, de allí que en Colombia exista un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como máxima autoridad ambiental en el país; Corporaciones Autónomas Regionales, y en los distintos departamentos y municipios existen (no en todos) una secretaría o dependencia con competencias en materia ambiental; así mismo, la existencia del Sistema Nacional Ambiental –SINA–, como marco que propende por la protección del medio ambiente y sus decretos y reglamentos que los complementan.

Toda esta estructura institucional desarrollada en nuestro país, en principio, generaría la impresión de que en Colombia existe una política ambiental seria y efectiva, pero la realidad lamentablemente es otra. En un estudio de Henry Mance (2008), se señala que a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1994-2002), se registra un proceso de consolidación restringida del Ministerio, debido a la gran vulnerabilidad a los cambios en lo político que encuentra en la institucionalidad ambiental, que es, además, relativamente mayor que la de otros sectores del gobierno (Mance, 2008).

En efecto, durante el período se dieron algunos retrocesos en la normatividad, al lado de sustantivos avances en la gestión. Así, por ejemplo, se reformó el Código de Minas, que les restó al Minambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales competencias en el campo de otorgamiento de las licencias ambientales en el sector minero, un hecho que evidencia la impotencia del Minambiente frente a ciertas intervenciones que

lleva a cabo el sector privado para no aplicar en su totalidad la legislación ambiental (Rodríguez M. , 2009).

Ahora bien, en Colombia la existencia de un Ministerio, 32 Gobernaciones, más de 1000 Municipios y 33 Corporaciones Autónomas Regionales, no ha sido suficiente para que la protección de los recursos naturales y el medio ambiente sea efectivo y no responda a la existencia y conveniencia de intereses particulares.

En este contexto, el hecho de que existan pluralidad de órganos o entes con objetivos específicos de protección del medio ambiente no ha garantizado una protección efectiva del mismo, a raíz de los conflictos de competencias, orquestados por la mala coordinación entre cada entidad, por la pugna de intereses particulares privados, municipales, regionales o hasta nacionales, lo cual conlleva al detrimento y destrucción de los recursos naturales en beneficio de grupos empresariales o multinacionales apoyadas por las autoridades con capacidad de decisión en materia ambiental.

Precisamente, la organización institucional ambiental de Colombia se caracteriza por tener como ejes la descentralización, la autonomía, la participación y la integralidad en la gestión ambiental. De estos elementos, indudablemente la autonomía administrativa, financiera y técnica de las Corporaciones Autónomas regionales como ejecutoras de la política y normatividad ambiental ha sido y es el elemento de mayor peso y conflictividad, pues su evolución no ha sido fácil por diversas causas.

Es aquí donde se centra la temática de la presente investigación, la cual gira en torno a la siguiente pregunta problema ¿Cuáles son los criterios administrativos, financieros y políticos que le restan autonomía a las Corporaciones autónomas regionales?

Para dar respuesta a la pregunta problema, el documento se estructura en cuatro capítulos. En el primero y segundo, se revisa el rol que han jugado las Corporaciones Autónomas Regionales antes y después de la Constitución Política de 1991, en cuyo transcurrir pasaron de ser unos establecimientos públicos encargados de diversas actividades, entre ellas la protección de los recursos naturales, a autoridades ambientales encargadas de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales en el entramado del SINA.

En la última parte del segundo capítulo, se aborda la naturaleza de las CAR, según la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, bajo una metodología eminentemente descriptiva explicativa. Ya en el tercer capítulo, a partir de esos presupuestos, se hace un análisis sobre la autonomía de las CAR, en el sentido de determinar si la misma, es absoluta, relativa o *sui generis*, desde las aristas administrativa, política y financiera.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se hacen algunas alusiones al activismo judicial y el medioambiente como freno, para concluir con la necesidad de reformar o fortalecer el sistema, en busca de una verdadera autoridad ambiental autónoma e independiente en Colombia y con verdadera capacidad de decisión, dotada de los mecanismos y cuerpos necesarios para afrontar la labor tan importante que es proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

El estudio se basa en el análisis documental y en la investigación cualitativa. La investigación documental se desarrolló consultando la literatura contenida en la jurisprudencia de las altas Cortes y de la doctrina nacional e internacional, lo que permitió entender el origen, surgimiento y

desarrollo de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como sus dificultades frente a su operatividad funcional de cara a la autonomía reconocida por el Constituyente primario. Lo anterior, teniendo en cuenta que este tipo de investigación permite “reunir, seleccionar y analizar datos que están en forma de documentos para estudiar un fenómeno determinado”. El enfoque cualitativo, por su parte, se cumplió por la remisión a principios teóricos como la hermenéutica interpretativa, que intenta construir sentido (es decir, verdades subjetivas), mediante observaciones o interpretaciones realizadas poniendo en relación las partes entre sí y estas con el todo, sean espacios, personas, objetos, conceptos, etc.

I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR) DESDE 1950 A 1990

En este acápite se pretende ilustrar al lector acerca del origen y evolución de las Corporaciones Autónomas Regionales desde 1950 a 1990, haciendo especial énfasis en su naturaleza, funciones y su papel trascendental en la conservación del medio ambiente.

Durante la Asamblea Nacional constituyente (ANAC), se facultó al legislador para crear establecimientos públicos con personería jurídica autónoma para prestar servicios determinados a lo largo de todo de la geografía colombiana. La creación de las CAR obedeció al acto legislativo 3 de 1959 (Vidal, 1961).

En efecto, el Acto Legislativo número 5 del 27 de agosto de 1954, autorizó al legislador para crear “establecimientos públicos, dotados de personería jurídica autónoma” para la prestación de servicios públicos, en todo el territorio nacional o parte de él (Presidente de la República, 1954).

En cumplimiento de la anterior disposición, se expidió el Decreto 3110 del 22 de octubre de 1954, bajo el gobierno del Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, a través del cual se creó la primera Corporación Autónoma Regional en Colombia, que fue la Corporación Autónoma Regional del Valle

del Cauca, para promover la conservación y el desarrollo de los territorios que constituían substancialmente la hoya hidrográfica del Alto Cauca, las vertientes del Pacífico vecinas a esta hoya y los territorios aledaños (Presidente de la República, 1954). La labor de esta corporación imitaba el modelo de las (TVA) *Tennessee Valley Authority*, implementado durante el mandato del presidente Roosevelt, teniendo como fin maximizar recursos mediante el empleo racional de los mismos (Canal A. F., 2016) (Viloria, 2010) (Vidal, 1961).

Dicha instauración estuvo motivada por la necesidad de establecer una política irrevocable que propendiera por el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo colombiano, considerándose que uno de los métodos más eficaces para lograr estos objetivos sería el establecimiento de cuerpos autónomos regionales para el desarrollo integral de las distintas regiones del país. Por esta razón, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se fundó como una entidad autónoma descentralizada no adscrita y apolítica, la cual trabajó en pro del avance de las hidroeléctricas y los recursos naturales (Vidal, 1961).

La expedición del Acto Legislativo No. 3 de 1959 modificadorio de la Constitución de 1886 (Congreso de la República, 1959), ayudó al establecimiento y consolidación de las CAR, llegando a la instauración de 33 Corporaciones Autónomas Regionales, así:

La Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú – C.V.M., fue creada mediante el Decreto 1710 de julio 18 de 1960 (Presidente de la República, 1960) siendo considerado el antecedente directo de CORMAGDALENA, fruto de numerosos estudios a cargo de los ferrocarriles nacionales y Ecopetrol (Vidal, 1961); la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá (que obedeció a la comisión de aguas de

la sabana de Bogotá (Vidal, 1961)) y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, se estableció con la Ley 3 del 31 de enero de 1961 (Congreso de la República, 1961); la Corporación Autónoma Regional del Quindío, fue establecida mediante la Ley 66 del 31 de diciembre de 1964 (Congreso de la República, 1964); la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, la creó el Decreto 760 del 22 de mayo 1968 (Presidente de la República, 1968); la Corporación Autónoma de Tumaco y Colonización del Río Mira; la Corporación Regional de los Valles del Río Zulia se creó por la Ley 61 del 15 de noviembre de 1962 (Congreso de la República, 1962); la Corporación Regional para el Desarrollo de Urabá se fundó por la Ley 65 del 26 de diciembre de 1968 (Congreso de la República, 1968); la Corporación Regional Autónoma para la Defensa de las Ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu, se creó por la Ley 40 del 23 de diciembre de 1971 (Congreso de la República, 1971). La creación de esta última, se dio en un contexto internacional particular, ya que en 1972 se desarrollaba la cumbre de la tierra en Estocolmo (Leal, 2003) (Rodríguez M. , 1998).

La organización de estas corporaciones, correspondía a administraciones distintas a las departamentales ya que se buscaba sustraerlas de la influencia política de diversos sectores (Vidal, 1961), teniendo a la autonomía como centro de orientación de sus actividades en un marco de descentralización.

La descentralización bajo la denominación de establecimientos públicos de las CAR, fue dual, esto es territorial y por servicios; la primera en tanto su creación estaba supeditada a la delimitación geográfica, y la segunda en relación con los servicios especiales que cada una de sus regiones comprendiera dentro de sus funciones (Vidal, 1961).

A su vez, las CAR se constituyeron como establecimientos públicos debido a que, eran personas jurídicas sujetos de derechos y obligaciones, con capacidad de realizar actos de comercio, poseedoras de patrimonio propio y autonomía; de manera tal que eran independientes para cumplir sus fines y administrarse de la manera que más les conviniera (Vidal, 1961).

Igualmente su naturaleza era pública, vinculadas estrechamente al Estado, ostentando una condición de autoridad, al tener la facultad de imponer tasas por los servicios que prestaran; marco en el cual, la única subordinación se daba frente a la Contraloría General de la República.

Atendían servicios especiales, pues no se encargaban de prestar todos los servicios que requirieran los territorios bajo su jurisdicción, sino solamente aquellos exclusivos y necesarios que la ley les encargara bajo sus objetivos (Vidal, 1961) (Carrizosa, 2008).

Sin embargo con anterioridad a la expedición de esta última ley, ya en 1968 se había expedido el Decreto 1050, que dictó normas para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional, pretendiendo lograr la ordenación racional de los distintos servicios y preservar su uniformidad técnica. En igual sentido, la expedición del Decreto 3130 que se dio en ese mismo año y que dictó el Estatuto Orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional, tuvo por propósito “lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional”, haciendo claridad que lo anterior se haría “sin perjuicio de su autonomía” (Congreso de la República, 1968).

Con el Decreto 2811 de 1974, más conocido como Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; se entendió al ambiente como un bien de patrimonio común, estableciendo el

deber del Estado de garantizar su preservación y manejo bajo la consideración que “es de utilidad pública e interés social” (Presidencia de la República, 1974).

En el marco de dicha normatividad y con el ánimo de ejercer tutela y control gubernamental, se expidió el Decreto 127 del 26 de enero de 1976 que adscribió las siguientes CAR al Departamento Nacional de Planeación: (i) Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge; (ii) Corporación Autónoma Regional del Quindío; (iii) Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó; (iv) Corporación Autónoma de Tumaco y Colonización del Río Mira; (v) Corporación Regional de los Valles del Río Zulía; (vi) Corporación Regional para el Desarrollo de Urabá; (vii) Corporación Regional Autónoma para la Defensa de las Ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu (Congreso de la República, 1976).

En este contexto y con el fin de asegurar que el control y tutela gubernamental fueran efectivos por parte del Departamento Nacional de Planeación, se le asignaron una serie de funciones a la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano por intermedio de la División de Estudios Regionales, entre otras las siguientes: (i) coordinar la elaboración de las políticas generales, los planes y programas de las Corporaciones autónomas regionales; (ii) armonizar las políticas, planes y programas de las Corporaciones, con los planes regionales y las políticas generales de desarrollo; (iii) evaluar los planes y programas adoptados y sugerir las modificaciones que se estimen convenientes; (iv) asesorar a las Corporaciones en la elaboración de sus proyectos de presupuestos anuales; (v) emitir concepto sobre el proyecto de presupuesto anual de inversiones que las Corporaciones sometan a la Unidad de Inversiones Públicas; (vi) estudiar y analizar los informes periódicos u ocasionales que presenten las Corporaciones, sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la

entidad y las medidas adoptadas; (vii) dar concepto sobre los planes y programas que las Corporaciones sometan a la consideración del Departamento Nacional de Planeación; (viii) preparar conceptos sobre los actos de las Corporaciones en los cuales se requiera el voto favorable o indelegable del Jefe del Departamento; (ix) estudiar las solicitudes de aportes financieros especiales del Gobierno y analizar su concordancia con los planes sectoriales de desarrollo; (x) vigilar que los actos y contratos de las Corporaciones se ciñan a las normas legales y estatutarias establecidas para estos efectos; (xi) evaluar los objetivos y funciones de las Corporaciones, con el propósito de recomendar las modificaciones que se consideren necesarias para el cumplimiento de objetivos comunes en el campo del desarrollo regional y urbano; (xii) coordinar la acción de las Corporaciones respecto de los fenómenos de urbanización, con el fin de preservar el uso agrícola de las tierras en aquellos centros cuya expansión urbana se considera inconveniente (Congreso de la República, 1976).

Como puede advertirse, la autonomía como nota característica de la naturaleza con la que nacieron las corporaciones autónomas regionales, fue significativamente reformada bajo este marco jurídico, al adscribirse en cuanto a la tutela y control gubernamental, al Departamento Nacional de Planeación. De ahí en adelante, las corporaciones autónomas regionales que se crearon, siguieron dependiendo de esta entidad.

Así sucedió con la Corporación Autónoma Regional del Tolima, mediante la Ley 10 de enero 15 de 1981 (Congreso de la República, 1981); la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, instaurada con la Ley 66 de noviembre 23 de 1981 (Congreso de la República, 1981); la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo e Integración de Nariño y Putumayo fundada por la Ley 27 del 5 de febrero de 1982 (Congreso de la República, 1982); y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera

Nororiental CORPONOR, creada mediante el Decreto 3450 de diciembre 17 de 1983 (Presidente de la República, 1983) y la Corporación autónoma regional Rionegro-Nare, CORNARE que surgió con la Ley 60 del 28 de diciembre de 1983 (Congreso de la República, 1983); todas ellas nacieron como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y supuesta autonomía administrativa.

Se recuerda que estas entidades fueron creadas jurisdiccionalmente bajo el concepto de cuenca y su centro de atención fue entonces un río. La Real Academia de la Lengua define cuenca como “territorios cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar” (Real Academia de la Lengua, 2016). De acuerdo a la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una cuenca es el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar. En tal sentido, la cuenca se constituye en una unidad adecuada para la planificación ambiental del territorio, en ellas interactúan el agua con los recursos naturales, la flora y la fauna, siendo relevante la interacción con el sistema económico, social y cultural (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

De acuerdo a lo anterior, el nacimiento de las CAR lo constituye un concepto eminentemente ambientalista y no burocrático, ni legal. Así por ejemplo, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca tenía como foco de atención la cuenca de los ríos Bogotá y Suárez; la Corporación Autónoma Regional del Sinú tenía como centro el río Sinú; la Corporación

Autónoma Regional del Cauca, al río Cauca; la Corporación Autónoma Regional de los ríos Negros y Nare, Cornare, a los ríos Negro y Nare, etc. (González Villa, 2006)

De la reseña anterior se concluye, que bajo la vigencia de la Constitución de 1886, las CAR eran consideradas entidades administrativas de orden nacional, con carácter de establecimientos públicos adscritos a las entidades del orden central, concretamente de la Rama Ejecutiva, con funciones administrativas y responsables de la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios (Sánchez H. H., 2016).

Como se verá a continuación, este panorama jurídico cambió con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, que pese a haber reconocido autonomía a las CAR, bajo la vigencia de la Ley 99 de 1993 y las diversas interpretaciones de la Corte Constitucional, dicha nota característica se ha relativizado, al punto de concluir que las mismas poseen una estructura *sui generis*, que será materia de estudio en este documento.

2. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS CAR DESDE 1991 Y SU NATURALEZA AUTONÓMICA

Como pudo evidenciarse en el Capítulo anterior, las CAR antes de 1991 constituyeron un modelo novedoso en cuanto a administración pública, al ser concebidas como entidades técnicas de orden nacional, encargadas de promover y fomentar el desarrollo socioeconómico de las regiones, sin que su jurisdicción estuviera asociada a la división política administrativa de la nación, sino a las regiones con características de naturaleza similar lo cual facilitaba una planeación integral de su desarrollo (Leal, 2003).

Con la expedición de la Carta Política de 1991, el panorama del modelo del Estado colombiano, cambió vertiginosamente en la estructuración del ordenamiento jurídico y con ello, también se modificó la regulación de las CAR, no solo desde su naturaleza, sino también desde su funcionamiento y régimen autonómico.

El propósito de este capítulo, es identificar el régimen de las CAR, en la Constitución Política de 1991 y en el SINA, creado por la Ley 99 de 1993. Seguidamente se expone el análisis de la autonomía de las CAR, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; estudio en el cual, se identificarán las reglas de interpretación jurisprudencial, creadas por las Altas Corporaciones frente a la autonomía de las CAR.

El modelo constitucional, que estableció la Carta Política de 1991, no solo estaría permeado por el cumplimiento estricto y ciego de la ley, sino que

por encima de ella, se ubicaría la Constitución Política, en virtud del principio de supremacía constitucional de que trata el artículo 4 y el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos, a la luz de los artículos 93 y 94 de la norma superior (Congreso de la República, 1991).

En este contexto, el Constituyente primario, consciente del equilibrio que debe existir entre el ser humano y el medio ambiente, consagró diversas cláusulas constitucionales que tuvieron como propósito, el respeto, protección y garantía del mismo.

Así, consagró el derecho a gozar de un ambiente sano –derecho con categoría constitucional (Ucros, 2012)–, como una prerrogativa que el Estado debe garantizar a través de la protección de la diversidad y de la integridad del ambiente, las riquezas culturales y naturales de la Nación, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental; la obligación de regular el ingreso o salida del país de los recursos genéticos y su utilización; el deber del Estado de intervenir por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes; y finalmente el artículo 366 establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos son finalidades del Estado, lo cual impacta en la calidad del medio ambiente, como presupuesto indispensable que permita el mejoramiento en la calidad de vida, lo cual obliga al Estado a hacerse responsable de su cuidado, conservación (Congreso de la República, 1991).

Sobre el particular ha dicho la Corte Constitucional:

Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, se ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación. (Sentencia C-431, 2000)

Por ello, no es desacertada la opinión de muchos autores, al considerar que a partir de 1991, Colombia cuenta con una “Constitución Verde” (Rodríguez, 1994) (Amaya, 2002), o en otros términos “amigable con el medio ambiente” (Viloria, 2010)

En esta nueva filosofía constitucional, las Corporaciones autónomas regionales, entraron a jugar un papel protagónico; por un lado, se consagró como principio fundamental “la autonomía de las entidades territoriales” (art. 1 Constitución Política de 1991) y en lo que atañe a dichas corporaciones se las dotó de autonomía, creando una estricta reserva legal, en el entendido que únicamente el legislador estaría facultado para reglamentar la creación y funcionamiento de las mismas (Congreso de la República, 1991) (C-692, 2007). Sin embargo, existen opiniones que apuntan a establecer que bajo la Carta Política de 1991, la naturaleza jurídica de las CAR, no fue definida por el Constituyente, como si lo vino a hacer la Ley 99 de 1993 (Sánchez H. H., 2016).

Dichas disposiciones constitucionales, fueron luego ampliamente desarrolladas por la Corte Constitucional, bajo el problema jurídico que se constituye en el común denominador en este tema y que busca indagar si la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, a que había hecho alusión la Carta Política era absoluta o relativa. Análisis que se tocará a

fondo en el aparte 2.2 del presente documento. Sin embargo es necesario hacer alusión a la naturaleza y funciones de las CAR, en el contexto de la ley que le dio vida a estas disposiciones constitucionales, en el ejercicio de la reserva legal, que se dio a partir de la promulgación de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993.

2.1. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES A PARTIR DE LA LEY 99 DE 1993, CREACIÓN DEL SINA A HOY

2.1.1. Generalidades del SINA.

La Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como el Sistema Nacional Ambiental SINA, dentro del cual pasaron a estar incluidas las CAR (Congreso de la República, 1993).

La discusión y elaboración de la Constitución de 1991 y de la Ley 99 de 1993, estuvieron influenciadas de cierta manera por las negociaciones y reuniones preparatorias de la Cumbre de Río de 1992 o cumbre de la tierra (Organización de las Naciones Unidas, 1992), ya que estas se realizaron casi de forma paralela. Dicha Declaración buscaba fijar las reglas de solidaridad, igualdad, respeto tanto por los recursos naturales como por las personas que se benefician de ellos; se establece así mismo el principio de responsabilidad, de donde surge la obligación de indemnizar y reparar a todo aquél que cause un daño.

Se evidencia entonces, la presión que internacionalmente se ejercía para que los países poseedores de variados ecosistemas y grandes cantidades de recursos naturales implementaran políticas proteccionistas del

medio ambiente y hasta medidas para mitigar e indemnizar los daños que se pudieran presentar.

Además de haberse adoptado una Constitución Verde, con la incorporación de sesenta artículos relacionados con el medio ambiente, la misma se fundó en el concepto de “desarrollo sostenible” como un principio orientador del desarrollo económico, en tanto permite su crecimiento, eleva la calidad de vida y el bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, sin deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para satisfacción de sus propias necesidades (Xercavins, 2005).

En este contexto, el SINA vino a constituirse en el engranaje institucional que permitiría por primera vez, incorporar la variable ambiental a las políticas de desarrollo económico y social. El reto fue la consolidación de un sistema institucional eficiente que materializara los objetivos de la política ambiental, plasmados en el Plan Nacional de desarrollo: “el salto social hacia el desarrollo humano sostenible”, en el gobierno de 1994 a 1998 (Invemar, s.f.).

Estos factores fueron determinantes para llevar a cabo una profunda reforma del sector público ambiental, que se concretó en la creación del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Sistema Nacional Ambiental –SINA–, mediante la Ley 99 de 1993, cuya pretensión fue evitar la explotación descontrolada de los recursos naturales, a partir de la exigencia de permisos y licencias ambientales, previo la realización de un estudio de impacto ambiental serio y concienzudo, que permitiera conocer las consecuencias reales de los proyectos que conllevan la utilización o explotación de los recursos naturales.

El Sistema de Gestión Ambiental estuvo a cargo de la Unidad de Política Ambiental del DNP y del Inderena, con la contribución del movimiento ambiental. . El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (INDERENA), se encontraba adscrito al Ministerio de Agricultura, El Departamento Nacional de Planeación (DNP), El Ministerio de Salud y El Ministerio de Minas y Energías (Canal A. F., 2008). El mismo combinaba la gestión sectorial, al poner en un nuevo Ministerio la coordinación del Sistema y la formulación de la política nacional ambiental, y la visión transectorial, al delegar competencias entre los otros ministerios y dependencias del Estado, las entidades territoriales, la sociedad civil organizadas y el sector privado (Calderón, 2008).

El principal objetivo de la ley fue superar la atomización de competencias ambientales radicadas en diversas entidades del orden nacional y regional, porque hasta antes de su expedición, el Inderena, conservaba jurisdicción en el 60% del territorio nacional y el resto (40%) se encontraba bajo la responsabilidad de 18 corporaciones, muchas de las cuales no tenían como objetivo principal la administración y protección de la recursos naturales renovables, sino la ejecución de obras de infraestructura o desarrollo regional. Igualmente, existían competencias ambientales radicadas en cabeza del Ministerio de Salud, Ministerio de Minas y Energía, INPA, HIMAT, DIMAR, INGEOMINAS, IGAC, DNP, entre otros (Sánchez, 2002).

En este contexto y ya para la década de los años ochentas, las corporaciones existentes se vieron inmiscuidas en conflictos de intereses, al ser latentes las controversias entre las políticas ambientales que el INDERENA presentaba, las cuales eran vistas con recelo por el propio Ministerio de Agricultura ente que supervisaba la labor del INDERENA y los roces entre éste último y el Departamento Nacional de Planeación. Como

consecuencia de ello se empezó a vislumbrar la poca capacidad de una política ambiental que respondiera a las diversas necesidades demandadas por la nación (Canal A. F., 2008) (Viloria, 2010).

En efecto, el sistema adoptado en la Ley 99 representó un enorme avance en la política ambiental colombiana, frente a la evidente debilidad, poca jerarquía y atomización de los entes públicos existentes; la frecuente superposición de competencias entre diferentes autoridades de carácter nacional o regional; la obsolescencia de muchas normas vigentes o la necesidad de establecer mecanismos para garantizar su cumplimiento; el precario compromiso en la conservación y uso racional de los recursos naturales por parte del Estado y los sectores productivos; la insuficiencia de los recursos económicos y la deficiente gestión a nivel urbano (Aghon, 2001).

En este ámbito, el SINA fue una respuesta a décadas de abandono estatal en materia de protección a los recursos naturales, a la percepción equivocada sobre la destrucción de ecosistemas y manejo de los residuos, a la tala indiscriminada y a los vacíos legislativos sobre la materia. Es un instrumento jurídico que permite al Estado la práctica de la gestión ambiental, superando la visión tradicional de las instituciones, según la cual el sistema interinstitucional está compuesto por mandatos establecidos por una autoridad jerárquica, dispersa y muchas de las veces, sin un objetivo claro de la política de Estado en lo ambiental.

2.1.2. Definición.

El art. 4 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, define al SINA como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios ambientales (Congreso de la República, 1993)

De la norma reseñada, se infiere que el SINA es el conjunto organizado de acciones que se realizan en Colombia para el manejo ambiental sostenible, en un ámbito de realización que cobija la totalidad del territorio nacional (Pastrana, 2012); definición que abarca el elemento orgánico y funcional. De ahí que, el SINA es un sistema de acciones más que un conjunto de entidades, guiadas hacia el desarrollo sostenible, principio rector del Estado Colombiano en materia ambiental, en el ámbito de la descentralización y el reconocimiento de las entidades territoriales como órganos pertenecientes al sistema.

2.1.3. Funciones y principios

Al SINA, le corresponde “el manejo ambiental del país en aras de un modelo de desarrollo sostenible” (Congreso de la República, 1993). Por lo tanto, el SINA no es un fin en sí mismo sino un instrumento para alcanzar tan ambiciosa meta.

Para cumplir con tan pretensioso objetivo, este engranaje debe actuar bajo unos principios rectores u orientadores en la gestión ambiental y que se constituyen en los pilares del Sistema Nacional Ambiental, en concordancia con la política que en materia ambiental, estableció la Constitución Política y a la cual se hizo alusión líneas atrás. Dichos principios se resumen en la legalidad, armonía, coordinación, eficacia, transparencia, flexibilidad, imparcialidad y precaución.

La Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, contempla en detalle los fines, así: (i) la sujeción a los estándares internacionales mínimos en materia ambiental, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo; (ii) teniendo en cuenta la mega

biodiversidad del país y siendo ésta patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible; (iii) las políticas que se desarrollen con impactos poblacionales deberán tener en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; (iv) se protegerá de manera especial las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos; (v) el consumo humano de recursos hídricos tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; (vi) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica; (vii) según el principio de precaución, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente; (viii) es deber del Estado fomentar la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; (ix) la protección del patrimonio común es un fin prioritario, la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; (x) 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; (xi) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial; (xii) el manejo ambiental debe ser descentralizado, democrático y participativo.

2.1.4. Integrantes del SINA.

Este sistema consta de dos grandes componentes con dimensiones territoriales que obligan a una articulación vertical entre lo nacional, regional, departamental y local. El primero, intrasectorial básico y permanente, es decir, el sector del medio ambiente, que actúa de la mano de otros sectores administrativos tales como el agrícola, el educativo y el de salud. El segundo, intersectorial flexible, organizado alrededor de los programas prioritarios del Gobierno que conforman el Plan Nacional Ambiental (López Dávila, 2000).

El SINA, a su vez, se encuentra integrado por varias entidades estatales, y su estructura está compuesta por:

(i) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;

(II) Institutos de investigación científica adscritos al Ministerio, entre ellos, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” –INVEMAR–, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI–, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –John Von Neumann;

(iii) Contraloría General de la República;

(iv) Procuraduría General de la Nación;

(v) Fondo Nacional Ambiental y sus cuentas, Fondo de Compensación Ambiental y Fondo Nacional de Regalías;

- (vi) Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible;
- (vii) Unidades Ambientales de las ciudades con población de más de un millón de habitantes;
- (viii) Entidades Territoriales, es decir, Departamentos, Distritos, Municipios y Áreas Metropolitanas;
- (ix) la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y ONG`S;
- (x) recursos e infraestructura;
- (xi) Los cuerpos asesores y consultivos del SINA, estos son: Consejo Nacional Ambiental, Consejos Territoriales Ambientales, Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales, y demás entidades consultoras de carácter territorial o sectorial;
- (xii) Proyectos, planes y programas.

2.1.4.1. Las CAR en el SINA

De acuerdo con la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, las CAR son 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 (Congreso de la República, 1993) (Perea, 1998).

Como notas distintivas de su naturaleza, se destacan la autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Sus

funciones principales son las 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 que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, le fije para tales fines (art. 23) (Congreso de la República, 1993)

Tienen también la responsabilidad por la gestión ambiental en todo el territorio nacional, con excepción de las cuatro ciudades con población mayor de un millón de habitantes, para las que se previó la creación de autoridades responsables por la gestión del medio ambiente urbano (Canal, 2008, pág. 304).

2.1.4.1.1. Funciones de las CAR en el SINA.

Según el art.33 de la Ley 99 del 1993, son funciones de las CAR, las siguientes:

(i) 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 y Desarrollo Sostenible, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción (López C. , 2003);

(ii) 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 y Desarrollo Sostenible;

(iii) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

(iv) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas 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;

(v) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

(vi) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

(vii) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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;

(viii) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

(ix) 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;

(x) 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 y Desarrollo Sostenible.

(xi) 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 Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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.

(xii) 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 expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(xii) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible;

(xiv) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

(xv) Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible las áreas del Sistemas de Parques Nacionales que ese Ministerio

les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.

(xvi) Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

(xvii) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

(xviii) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

(xix) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(xx) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

(xxi) Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

(xxii) Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;

(xxiii) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

(xxiv) 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible;

(xxv) Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de grabarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley;

(xxvi) Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante;

(xxvii) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;

(xxviii) Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente sentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes;

(xxix) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

(xxx) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(xxxi) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313, numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente (Congreso de la República, 1993).

Posteriormente el Decreto 1600 del 27 de julio de 1994 reglamentó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y concretamente los mecanismos de información del mismo (Presidencia de la República, 1994).

El Decreto 1768 del 3 de agosto de 1994 que desarrolla la Ley 99 del 22 de diciembre de 1994, en cuanto al régimen de las CAR, estableció que las mismas eran “entes descentralizados relacionados con el nivel nacional, departamental y municipal” (Presidencia de la República, 1994) y como tales, debían rendir informes al Presidente de la República sobre las actividades

desarrolladas y en general sobre todos los aspectos relacionados con la gestión ambiental; así como someter a aprobación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las disposiciones sobre sus estatutos.

Dicho decreto reitera la Ley 99, en el sentido de establecer que las CAR están sujetas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siendo éste el organismo rector del sistema y por tanto, es quien orienta y coordina la acción de las Corporaciones de manera que resulte acorde y coherente con la política ambiental nacional, a través de su participación en el Consejo Directivo y de lineamientos y directrices que con carácter general expida. En igual sentido, el Ministerio tiene las labores de inspección y vigilancia, sobre las actuaciones de las CAR (Presidencia de la República, 1994). Sin embargo, es necesario precisar, que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-035 , 2016), en razón a la ponderación del carácter unitario y descentralizado del Estado Colombiano, las CAR, no pueden poseer autonomía plena, ni absoluta, pues deben estar sujetas al poder central, en materia de inspección, vigilancia y control, bajo los principios de coordinación, armonización y rigor subsidiario, por lo que la autonomía de dichas entidades vendría siendo funcional, es decir, en los aspectos administrativos, financieros y políticas. En otro aparte se hará alusión a cómo la sujeción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, podría tener incidencia en los grados de autonomía de Las CAR.

El Decreto 1865 del 3 de agosto de 1994, reguló los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial (Presidencia de la República, 1994).

El Decreto 1867 del 3 de agosto de 1994 (Presidencia de la República, 1994), modificado por el Decreto 1668 del 2 de agosto de 2002 (Presidencia

de la República, 2002), reglamentó el Consejo Nacional Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la legislación puntual en temas como la protección del agua, los bosques y los recursos naturales no renovables. Además estableció los criterios para la creación de las CAR como entes descentralizados del orden nacional bajo un régimen especial (Viloria, 2010).

Para 1996 nace ASOCAR con el fin de establecer los criterios para defender la autonomía y descentralización que le imprimió el constituyente del 91 a las CAR; así como fortalecer su sistema corporativo, propiciando su sostenibilidad, ejerciendo su representación y divulgando la gestión de las mismas en pro de la sostenibilidad ambiental de Colombia (Leal, 2003).

2.2. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA

2.2.1. La naturaleza de las CAR

A continuación se hará referencia a la naturaleza de las CAR, desde un análisis de las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

2.2.1.1. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Según esta Corporación, con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque con un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó y la finalidad concreta de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la

conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales (Sentencia C-423, 1994).

En este contexto, las corporaciones autónomas regionales son entidades con naturaleza, fines y características propias (Sentencia C-423, 1994), del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía garantizado constitucionalmente (Sentencia C-275, 1998).

Son por tanto, organismos administrativos intermedios entre el sector central y las entidades territoriales, y entre aquella y la descentralizada por servicios y territorialmente (Sentencia C-689, 2011), que están encargados, principalmente, 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 (C-593, 1995).

Comoquiera que las CAR, son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la comunidad, que ejecutan planes, proyectos y políticas sobre el medio ambiente y los recursos naturales, de conformidad con las normas legales y reglamentarias sobre su manejo, las personas que las conforman tienen la calidad de servidores públicos. En este ámbito, para la Corte es claro que la Ley 99 de 1993 otorgó al Presidente de la República la atribución de definir el régimen laboral de los empleados de la CVC, la cual está contenida dentro de las facultades de reestructurar la entidad (C-262, 1995).

Por expresa disposición constitucional, la creación de las CAR es de reserva legal, esto significa que el único órgano legitimado para crear o suprimir este tipo de entes es el legislador. Dicha facultad, no puede estar en cabeza de las entidades descentralizadas ya que en una República unitaria,

estas solo cuentan con una autonomía de carácter administrativo, no legislativo. Sería diferente, en el evento en que el Estado Colombiano, fuera un Estado federado, pues en este sí hay pluralidad de legislaciones (Sentencia C-423, 1994).

De especial estudio es la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, “se trata de una corporación autónoma regional de creación constitucional, orientada a la recuperación económica, social y ambiental de la cuenca del río Magdalena, el más importante del país, y al desarrollo de sus municipios ribereños” (Amaya, 2002, pág. 195). Sin embargo, se debe aclarar que es una empresa industrial y comercial del Estado y por ello se ha discutido que haga parte del SINA.

Frente a esta corporación, la Corte Constitucional expresó que es una entidad administrativa de creación constitucional y de regulación legal del orden nacional, que funciona como empresa industrial y comercial del Estado y puede adquirir compromisos financieros para asegurar una mejor ejecución de su objeto. Su autonomía no la hace independiente del Estado ni de la Nación, y bien puede gestionar los créditos y los convenios de compensación que necesite con el aval del Gobierno Nacional (C-593, 1995).

2.2.1.2. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado

El Consejo de Estado por medio de su Sala de Consulta y Servicio Civil, ha dicho que, en armonía con el criterio de autonomía constitucionalmente reiterado, tanto en la propia denominación de estas entidades regionales como en la calificación de la competencia del Congreso para reglamentarlas “dentro de un régimen de autonomía” (Art. 150 numeral 7), la Ley 99 no encuadró estas entidades dentro de una categoría particular de entidades descentralizadas (pues no están constitucional ni legalmente calificadas

como establecimientos públicos, a diferencia del régimen anterior), ni determinó el orden o nivel administrativo al que pertenecen (no obstante estar integradas por entidades territoriales), lo cual trae como primera consecuencia jurídica la inaplicación de regímenes generales propios de otras clases de entidades” (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Dr. Roberto Suárez Franco, 1996).

En suma, las corporaciones autónomas regionales vienen a ser ahora unas entidades *sui generis*, en la medida en que son "entes corporativos de carácter público", creados por el Congreso nacional, pero conformados por las entidades territoriales que hacen parte de un ecosistema o de una unidad geográfica (Radicación No.894, 1996).

Sin embargo, el Consejo de Estado, pese a haber sostenido que las CAR, no eran entidades descentralizadas, en 2005 cambia su posición, al manifestar que las corporaciones autónomas regionales son entidades descentralizadas por servicios, con ocasión de los atributos que les asignó la ley -autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica-, no obstante, que la ley no determinó su régimen jurídico, por lo que deben ser tratadas como entes corporativos públicos, es decir, personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado (Radicación 17478, 2005).

Pese a lo anterior, en el año 2001, la Alta Corporación en materia contencioso administrativo, consideró que la naturaleza de las CAR era de organismos administrativos que hacían parte de la estructura estatal, con identidad propia, autonomía e independencia.

La falta de seguridad frente a la naturaleza de las CAR, es lo que ha dificultado, la delimitación de dicha autonomía, pues como se ha visto, la Corte Constitucional ha afirmado que son establecimientos públicos, condición que el Consejo de Estado ha negado, como lo ha hecho, frente a su carácter descentralizado. Empero, el común denominador de estos

órganos judiciales, ha sido el afirmar que las CAR, tienen una identidad propia, que las hace *sui generis*.

Por ello, en el apartado siguiente es necesario entrar a estudiar una de las notas distintivas de la naturaleza de las CAR, y tal vez, la que se constituye en la columna vertebral o fundamento de su existencia, por ser la materialización de la expresa voluntad del constituyente primario, al haberlas dotado de autonomía; autonomía que se desentrañará en el ámbito de aplicación restringido, de acuerdo a facultades concretas.

2.2.2. La autonomía de las CAR

Con base en la forma descentralizada del Estado colombiano, que irradia la Constitución Política de 1991, los recursos naturales renovables se encuentran organizados bajo criterios de unidad ecosistémica, sujetos a la jurisdicción territorial de las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales, como se ha visto, son autónomas por expresa disposición constitucional, y cuyo ejercicio, se da en el entramado del SINA.

Sin embargo, la discusión sobre la autonomía de las CAR, “ha generado tensiones entre el nivel central y el nivel descentralizado” (Mantilla, 2015), que han llevado a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado a emitir pronunciamientos, para delimitar el contenido y alcance de la naturaleza autonómica de dichas entidades; que es lo que se entra a analizar a continuación.

2.2.2.1. Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional

El Alto Tribunal en materia constitucional, ha identificado, por un lado, la naturaleza y alcance del principio de “autonomía institucional”, y por el otro, ha delimitado, a partir de casos concretos, dicha característica en el caso de las CAR.

Por lo anterior, es necesario en la primera línea, identificar sobre qué concepto de autonomía se hará el análisis de las CAR.

¿Qué se entiende por autonomía?

La sociedad occidental transformada por los procesos revolucionarios modernos se fundó en la autonomía individual como uno de los pilares esenciales. La autonomía se constituyó en un límite efectivo al poder del Estado y tal límite a su turno delineó las competencias de los nuevos Estados industrializados.

Sin embargo, el mismo Estado moderno tuvo que reconocer la complejidad de su territorio y aceptar diferentes formas de organización internas que reivindicaron dicho valor liberal. De forma tal que los diferentes Estados tuvieron que reconocer diferentes formas organizativas que reivindicaron unos mínimos de autonomía, que no era en esencia diferente a la consideración individual de la autonomía, entendida como la capacidad de auto-determinarse o en un sentido político más preciso, como el poder de tomar la última decisión en el territorio.

El caso colombiano estuvo caracterizado por un período decimonónico de profundo debate por el grado de autonomía de dichas estructuras organizativas, que decantó con la Constitución de 1886 y su compromiso con una idea clara de Estado unitario, morigerado por dos principios: la descentralización y la autonomía territorial. Aunque la Constitución Política

de 1991 trató de modificar la organización administrativa territorial, la dimensión de la autonomía no cambió materialmente. Así, la autonomía territorial ha sido entendida como la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses dentro de los límites que fije la Constitución y la ley, y se traduce en una serie de *potestades* como lo son: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les correspondan; iii) administrar sus recursos y establecer los tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones; y iv) participar en las rentas nacionales. Dichas potestades están contenidas en el Título XI de la Constitución Política cuya interpretación no ha sido pacífica, pues cada una de las potestades ha dado lugar a álgidos enfrentamientos entre la corriente autonomista y los defensores de la centralización política del país.

Tales disputas fueron puestas en conocimiento de la Corte Constitucional, quien a lo largo de éstos 25 años ha construido un **concepto de autonomía limitado** o en otros términos ha confirmado una **tendencia centralizadora** típica de la Constitución de 1886.

En uno de los primeros fallos proferidos con ocasión de una de las dimensiones de la autonomía, la Corte Constitucional (C-478, 1992) señaló que las competencias de las entidades territoriales se ejercen con arreglo a la ley, específicamente frente a la disputa sobre la competencia municipal para el establecimiento de los tributos, la H. Corte señaló que la autonomía fiscal de los municipios exige previamente de la autorización del Legislador.

Dicho tratamiento de la autonomía fue confirmado por la Sentencia C – 497 de 1994 en donde la Corte señaló que “[L]a centralización política, no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado” (C-497, 1994). Y posteriormente mediante Sentencia C-579 de 2001, la Corte confirmó dicha tendencia afirmando que

“la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales” (C-579, 2001).

Dicha tendencia completa una tradición importante de casi 25 años en el ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, las Sentencias C- 149 de 2010 y la C-123 de 2014, han sido particularmente importantes en ésta reconstrucción, pues contienen un cambio en el concepto de autonomía y se reconoce que dicho principio permite materializar la gestión de los intereses de las entidades territoriales, esto particularmente asociado a la competencia municipal para la determinación de los usos del suelo y la sostenibilidad ambiental (C-149, 2010) (C-123, 2014).

En éstos eventos la Corte empezó a reconocer que la tensión entre el principio de Estado unitario y autonomía territorial, no se podía resolver únicamente favoreciendo la unidad de la nación, sino que era necesario acudir a otros principios como los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En este contexto del alcance de la autonomía, la Corte Constitucional ha dado la jerarquía de **derechos** a las potestades que arriba se relacionan y en consecuencia ha planteado que dichos derechos constituyen el *núcleo esencial* de la autonomía de los entes territoriales. Igualmente recordó lo dicho en la sentencia C- 536 de 1996 en la que se señaló que:

[E] núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus

particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan. (C-536, 1996)

Así mismo, en la Sentencia C-123 de 2014, la Corte resaltó que “las limitaciones a la autonomía territorial son constitucionalmente aceptables, sólo cuando se concluya que éstas son razonables y proporcionadas en el caso concreto”, en razón a que “la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que **se debe realizar en la mayor medida posible**, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto”. (C-123, 2014)

De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro.

Dentro de esa línea jurisprudencial, es claro que, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso.

En últimas, para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía, solo resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas, de cara a un interés jurídico superior dentro del entramado constitucional, de modo tal que, la sola invocación del carácter unitario del Estado, no es óbice para limitar legítimamente la autonomía.

En consecuencia, el conjunto de competencias y facultades contenidas en la Constitución no puede ser desconocido por el Legislador, en cuanto no puede proferir normas que impidan el ejercicio efectivo de las competencias de las entidades territoriales.

En esa misma línea, en la sentencia C – 035 de 2016, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia frente al núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, y en dicha oportunidad confirmó que la misma, está constituida por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. A ello se suma la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias; así como el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan (C-035 , 2016).

Adicionalmente precisó que tal núcleo es indisponible por el legislador, ya que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. En este sentido, se conjugan dos principios constitucionales de la mayor significación, como son “la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311)” (C-035 , 2016).

Es enfático el Tribunal Constitucional, al manifestar que existe un núcleo duro de la autonomía de las entidades territoriales y para preservarlo, el orden jurídico debe brindar una garantía institucional, bajo la cual el mismo

debe ser respetado. De ahí que el legislador no puede atentar contra ese núcleo que es indisponible, salvo que su limitación sea razonable y proporcionada, de cara a un interés constitucional superior. La sola alusión al carácter unitario del Estado, no es razón suficiente que justifique la limitación.

No obstante lo anterior, la autonomía que la Corte Constitucional, le ha reconocido a las CAR, no es la misma que la descrita para las entidades territoriales. En tal sentido, ha expresado que:

[L]a autonomía de las entidades territoriales es principalmente de entidad política y su núcleo fue delimitado directamente por el Constituyente en los artículos 287, 298, 311 y 317 superiores, entre otros; por otra parte, la **autonomía de las corporaciones autónomas regionales es principalmente de carácter administrativo, orgánico y financiero** (...), y desde el punto de vista político, solamente se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta, con sujeción a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa previstos en el artículo 63 de la ley 99 (...). (C-035 , 2016)

En suma, la autonomía, que es trasunto de libertad, debe buscar lograr el mayor grado de autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general.

En este contexto, para el Alto Tribunal Constitucional, la autonomía se predica de quien decide por sí mismo “sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad” (Sentencia C-004 , 1993) (Sentencia C-541, 1993).

Eso significa que, la autonomía se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o

menos amplio y que en todo caso implicará ciertas limitaciones constitucionales y legales (Sentencia C-517 , 1992).

Así las cosas, la autonomía se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas y habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia. En todo caso, las competencias que se ejercen en el ámbito territorial deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad respecto del nivel central. (Sentencia C-004 , 1993) (Sentencia C-423, 1994).

Ahora bien, delimitado el concepto de autonomía en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es necesario entrar a analizar la misma en el contexto de las CAR.

La autonomía de las CAR se deriva de un expreso mandato constitucional contenido en el numeral 7 del artículo 150 Superior; que implica que éstas no se encuentran adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo. Dicha autonomía abarca el aspecto financiero, patrimonial, administrativo y político; a partir de la cual, pueden cumplir determinadas funciones autónomas, de conformidad con la ley, pudiendo ser agentes del Gobierno Nacional (C-593, 1995) (C-035 , 2016).

La autonomía implica la independencia en el ejercicio de la autoridad ambiental frente a las instituciones y actores públicos y privados que promueven el desarrollo económico y social. Esto implica que la sociedad cuenta con unas entidades especializadas con autoridad para velar por los bienes públicos ambientales atravesando los planes, proyectos y obras tanto del gobierno en sus distintos niveles, como de los actores privados. (Gonzales, 2006, pág. 8)

Empero, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la autonomía de las CAR, no es absoluta y obedece a la estructura unitaria del Estado, se encuentra inscrita dentro de los límites fijados por el marco constitucional superior, ya que “el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución” (C-593, 1995) (Sentencia C-689, 2011).

De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder público emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. La centralización política como nota distintiva del carácter unitario del Estado colombiano, no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales (Sentencia C-423, 1994).

En esa misma línea, el control y vigilancia del Ministerio sobre las CAR, se justifica en la garantía de los bienes jurídicos en juego. Así lo manifestó indicando que:

La prevención y control de los factores de deterioro ambiental es un compromiso y una responsabilidad de todas las autoridades del Estado y, por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales. La entidad de este interés hace indispensable el trabajo mancomunado y coordinado de todas las autoridades del Estado; esta razón llevó a la creación del SINA en 1993 y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central –el Ministerio de Ambiente- encargado de emitir regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional –con participación de otros órganos del sistema y de la comunidad, vigilar su implementación, evaluar sus resultados y generar conocimiento técnico que sirva para retroalimentar el diseño de la política. Dentro de este

diseño institucional que ha avalado la jurisprudencia constitucional y en vista de la entidad del interés en juego, se justifica que el Ministerio tenga a su disposición herramientas como la evaluación y control preventivo, y la inspección y vigilancia de los órganos del SINA, incluidas las corporaciones autónomas regionales, con el fin de verificar la implementación de la política y evaluar sus resultados. (C-570, 2012)

El carácter relativo de la autonomía, implica según la Corte Constitucional, lo siguiente:

- La autonomía no se afecta por la determinación de los recursos que constituyen fuentes exógenas como las regalías, tema en el cual, el Legislador goza de una amplia libertad configurativa para regular “el tratamiento favorable que en materia de regalías ha de otorgarse a los municipios ribereños” (Sentencia C-509, 2008). De acuerdo a este entendimiento, y para el Alto Tribunal Constitucional, es ajustado a la Carta Política que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, puedan ser asignadas a una entidad como Cormagdalena “para ser destinada a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción con lo cual estos resultan beneficiados indirectamente”. (Sentencia C-221, 1997) Sin embargo, es preciso aclarar que Cormagdalena es empresa industrial y comercial del Estado.
- Frente a la Cormagdalena, la Corte Constitucional ha señalado que “por su creación y naturaleza constitucional, la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena es una entidad constitucional autónoma, independiente y separada de los tres poderes públicos” (C-593, 1995). Ha sido la propia Constitución, la que le ha conferido potestad al legislador para que determine su organización (C-593, 1995) (Sentencia C-689, 2011). En igual sentido,

la definición del área de jurisdicción de dicha Corporación, es del resorte del legislador, teniendo en cuenta que el texto constitucional no lo hizo (C-593, 1995). Se debe reiterar que Cormagdalena, es una empresa industrial y comercial del Estado.

- La autonomía de las entidades territoriales garantizada por la Carta Política no se ve afectada al autorizar la norma señalada a Cormagdalena para que participe en el proceso de planificación y armonización de políticas reguladoras que se dicten por las autoridades competentes, para el manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Magdalena (C-593, 1995).
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la entidad encargada de ejercer la inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales de acuerdo a lo establecido en la ley (C-462, 2008) (C-570, 2012); facultad a partir de la cual se ponderan las distintas cláusulas constitucionales involucradas, esto es, el artículo 80 que contempla el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; el artículo 150 numeral 7 que reconoce la autonomía de las corporaciones, pero encarga al legislador regular su funcionamiento y delimitar el alcance de tal autonomía y el artículo 189 que establece las funciones del Presidente como jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa y en particular sobre la función de ejercer inspección y vigilancia sobre la prestación de servicios públicos (C-570, 2012).
- La función de inspección que ejerce el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las CAR, se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, en tanto la vigilancia alude al seguimiento

y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y el control en estricto sentido, se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones (C-570, 2012).

- Según la Corte Constitucional, las funciones de control gubernamental, se justifican en razón a la naturaleza del bien jurídico en juego, como lo es el medio ambiente, y en el papel del Ministerio como coordinador del SINA y la política ambiental del país (C-570, 2012).
- En la sentencia C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, fue declarado inexecutable el inciso final del artículo 63 de la Ley 99, de conformidad con el cual los actos administrativos expedidos por las corporaciones autónomas regionales que otorgaran o negaran licencias ambientales eran apelables ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien en consecuencia podía revocarlos (Sentencia C-894, 2003). En dicha oportunidad, la Corte indicó que la norma no resultaba ajustada a la Constitución Política, toda vez que: i) lesionaba la autonomía de las CAR, ii) sin repercutir en una protección más efectiva de los bienes jurídicos potencialmente afectados. La Corte señaló que en la medida en que para el otorgamiento de las licencias era necesario el cumplimiento de los parámetros impuestos por el Gobierno Nacional en materia ambiental, en virtud del **principio de rigor subsidiario**, dicha decisión podía ser adoptada por las CAR.
- Luego, en la sentencia C-554 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería, se declaró inexecutable el siguiente aparte del artículo 63 de la ley 99 sobre los actos administrativos dictados por las autoridades

ambientales del nivel regional, departamental, distrital o municipal: “serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente”. A juicio de la Corporación:

Desde el punto de vista constitucional la apelación de los actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales regionales o locales en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental - SINA, limita el principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, sin una justificación razonable, que pudiera fundarse en un interés superior, y, por tanto, vulnera los Arts. 150, Num. 7, y 287 de la Constitución (Sentencia C-554, 2007)

- Frente a los recursos que manejan las CAR, el Alto Tribunal Constitucional, estableció que, frente a los recursos provenientes de la nación, las CAR estaban sometidas al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Sin embargo, no lo están frente al manejo de recursos propios (Sentencia C-275, 1998) (Sentencia C-689, 2011). De ahí que, si los recursos provienen de fuentes exógenas de financiación, el legislador tiene una mayor injerencia, que le permite indicar la destinación de los mismos (Sentencia C-447, 1998). Con todo, los recursos diferentes a los transferidos por la Nación a las Corporaciones Autónomas Regionales, son objeto de control fiscal, por parte de la Contraloría General de la República (Sentencia C-275, 1998).
- Contradictoriamente a lo planteado líneas atrás, el Alto Tribunal Constitucional, en providencia C-570 de 2012, determinó que las CAR,

son órganos constitucionales de orden nacional *sui generis*, al reunir ciertas características de los órganos descentralizados por servicios, concretamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental. Empero, no están sujetas a control de tutela, ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones, sin perjuicio de la procedencia de los controles jurisdiccionales. Finalmente, las CAR no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo.

2.2.2.2. Según el Consejo de Estado

Para el Consejo de Estado, las corporaciones autónomas regionales son entes autónomos e independientes. Su creación y reglamentación de su funcionamiento corresponde al Congreso Nacional, dentro de un régimen de autonomía. Sin embargo, ha considerado que contrario, a la consagración de las mismas, en el modelo constitucional anterior, no pueden ostentar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, ni de entidades descentralizadas. (Radicación 17478, 2005)

En este contexto, y comoquiera que la Ley 99 de 1993, no especificó el régimen al cual debían estar sometidas, se entiende que son entes corporativos públicos del orden nacional. Empero, el Consejo de Estado, ha establecido las siguientes reglas de interpretación:

- Con base en el artículo 63 de la Ley 179 de 1994 (compilado en el artículo 4° del decreto 111 de 1996), solos para efectos presupuestales, se les aplican a las corporaciones autónomas regionales las disposiciones que rigen los establecimientos públicos

del orden nacional. (Consultas 814 y 830 del 29 de abril y 28 de mayo de 1996).

Por lo tanto, el Presupuesto General de la Nación debe contener una sección por cada corporación autónoma, como tiene para cada establecimiento público, e identificar y clasificar sus recursos y rentas propias. Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional y, en consecuencia, están sujetas a la Ley Orgánica de Presupuesto. (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Dr. Roberto Suárez Franco, 1996)

- La Ley 99 no encuadró estas entidades dentro de una categoría particular de entidades descentralizadas (pues no están constitucional ni legalmente calificadas como establecimientos públicos, a diferencia del régimen anterior), ni determinó el orden o nivel administrativo al que pertenecen (no obstante estar integradas por entidades territoriales), lo cual trae como primera consecuencia jurídica la inaplicación de regímenes generales propios de otras clases de entidades (consulta 814 del 29 de abril de 1996, citada en las consultas 830 y 836 del 28 de mayo y 29 de julio del mismo año).
- El Consejo de Estado autorizó a las CAR, a continuar desarrollando actividades u objetos distintos a los propios de dichas entidades, concretamente, prestar servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, pero solamente hasta cuando se definan o constituyan los entes que asuman las funciones correspondientes. Sin embargo, desconoció que dichas funciones no están propiamente encaminadas a la protección, descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y que por si fuera poco, por orden del constituyente primario, dicha fijación de funciones le corresponde únicamente al Congreso.

- En cuanto a la composición de las Corporaciones Autónomas Regionales, para el Consejo de Estado, no es contrario ni a la Constitución ni a la ley, que el Consejo Directivo como parte de su estructura, esté integrado por el gobernador y alcalde de la jurisdicción, aún en los eventos en los cuales las mismas presten servicios públicos domiciliarios y en estos casos, no se les aplicaría la prohibición contenida en el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 (Radicación 1382, 2001).

- En materia de contratación, deben ser consideradas entidades descentralizadas por servicios y que al no haberles asignado la ley un régimen de contratación especial, encuadran en el estatuto general de contratación estatuido para todas las entidades de la administración pública, como lo previó la Ley 80 de 1993. Por lo anterior, el gobierno nacional no puede en un decreto reglamentario determinar el régimen de contratación de una Corporación Autónoma Regional (Radicación 17478, 2005).

Luego de reseñar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y Consejo de Estado y en palabras de Hernández (2016), es posible colegir que las CAR son entidades jurídicas públicas del orden nacional, con personería jurídica, dotadas de una especial autonomía administrativa, financiera y un avanzado grado de independencia, que hacen parte de la administración nacional, y en razón a su naturaleza sui generis, no se encuentran ubicadas en el sector central, ni descentralizado, puesto que son órganos que escapan a la tripartición clásica de poderes; sin embargo, debido a sus funciones están más próximas a la Rama Ejecutiva.

Empero, esta posición no es del todo compartida, ya que, como se ha demostrado, la autonomía de las CAR en el seno de la Corte Constitucional,

tiende cada vez más a relativizarse y el grado de independencia se desvanece, en relación con su sujeción al gobierno nacional, como se expondrá en el capítulo siguiente.

Por esto, de acuerdo a las reglas de interpretación que han establecido, tanto el Consejo de Estado, como la Corte Constitucional, se pasa a analizar si las Corporaciones Autónomas Regionales, constituyen o no una verdadera autoridad ambiental, desde un enfoque analítico y crítico.

3. LAS CAR: ¿UNA VERDADERA AUTORIDAD AMBIENTAL? ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA

Frente a la regulación de las CAR, desde las diversas fuentes del derecho, realizadas en el capítulo 2, corresponde ahora preguntarse, si estas

entidades están dotadas de verdadera autonomía y en tal sentido, constituyen o no, una autoridad ambiental.

Previo a ello, es importante resumir por períodos, las conclusiones que sobre el particular se pueden extraer del análisis del recorrido jurisprudencial esbozado, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, frente a la naturaleza de las CAR y el alcance de su autonomía. En tal sentido, se tiene lo siguiente:

Entre los años de 1994-1995, se consideraban –por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional– entes administrativos del orden nacional dentro de un sistema descentralizado por servicios.

En 1995, para el Alto Tribunal Constitucional, eran entes intermedios entre nación y las entidades territoriales y entes centralizados administrativamente-descentralizados territorialmente por servicios. Para el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no pueden ser entidades descentralizadas.

Para 1998 se consideraron establecimientos públicos del orden nacional con una característica que los diferenciaba, y es que los recursos derivados de presupuesto general de la nación debían regirse por la normativa general de presupuesto, mientras que los recursos propios que les otorga autonomía debían apartarse del régimen del estatuto orgánico de presupuesto Decreto Ley 111 de 1996. La misma postura, es asumida por el Consejo de Estado, sin embargo, para esta Corporación, todo el presupuesto de las CAR, debe regirse por la Ley Orgánica de Presupuesto.

En 1999 la Corte se aleja de la doctrina de los años 1994-1995 al establecer que las CAR no son una especie dentro del género de

establecimientos públicos, no hacen parte del sistema de descentralización por servicios y no están adscritas a ningún ente, lo cual realza su autonomía.

Para el 2000 nuevamente se acoge la postura de 1995 afirmando que son entes intermedios entre lo nacional, regional y local, a su vez se realza la autonomía pero supeditada a la coordinación interinstitucional con otros entes a nivel nacional y local pero sobre lo cual no vale justificar las injerencias de entes nacionales al interior de las CAR, a su vez se plantea una novedad en 1998 en cuanto a la armonía de competencia concurrente a nivel central y regional de la administración.

Para 2001 la Corte admite lo plasmado en sentencia C-275 de 1998 al considerar a las Corporaciones Autónomas Regionales como establecimientos públicos en sentido relativo al efecto presupuestal. Postura, que como se ha visto, también es compartida por el Consejo de Estado con algunas variaciones, pues para éste, son organismos administrativos que forman parte de la estructura estatal dentro del régimen de autonomía, con identidad propia e independencia; sin embargo no reconoce que una partida presupuestal de las CAR, deviene de sus funciones y no puede ser sometida al Estatuto Orgánico de presupuesto.

En 2003 se reafirma la coordinación entre los entes del gobierno pero sin que ello termine en injerencias indebidas en cuanto al régimen de autonomía de las CAR, de igual manera la descentralización por servicios al justificar la intervención de otros entes siempre y cuando la función obedezca a asuntos de orden enteramente nacional, como funciones de inspección y vigilancia.

A su vez la Corte, aludiendo a la autonomía de las CAR rechaza la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –como segunda instancia– en las decisiones en relación con las licencias ambientales.

Para 2006 mediante Auto se considera que las CAR deben asimilarse a entes nacionales: en un primer momento como del sector descentralizado por servicios y posteriormente clasificarlas dentro del sector central del orden nacional.

Para 2007 se corrobora su autonomía al declarar inexecutable el carácter apelable de actos administrativos expedidos en virtud del principio de subsidiariedad ante la autoridad del SINA, así estipulado en el art 63 de la Ley 99 de 1993. En esta oportunidad, se dijo que las CAR no eran entidades territoriales sino que respondían a la descentralización especializada por servicios y no están adscritas a ningún Ministerio o departamento pues sus funciones emergen del poder estatal central. El Consejo de Estado, sobre el particular entendió que las CAR no son entes descentralizados por servicios y las asimiló a entidades públicas del orden nacional no pertenecientes a la rama ejecutiva.

En 2008 mediante auto se estipula su naturaleza jurídica especial y se afirma que no deben etiquetarse como entidades nacionales, departamentales o regionales, así esté compuesta por entidades territoriales.

En 2009 tras un conflicto de competencias y mediante Auto se estima que la ley existente no define enteramente la naturaleza jurídica de las CAR concluyendo que sólo es claro que son entidades especiales y finaliza la Corte afirmando que son entes de orden nacional, posterior y para el mismo año se admite una postura autonómica, es decir, les reconoce una naturaleza

sui generis. Para 2010 la Corte nuevamente las considera como entes descentralizados por servicios.

De acuerdo a lo expuesto, puede verse la dificultad del Alto Tribunal Constitucional y del Máximo en la Jurisdicción Contencioso Administrativo, de delimitar los contornos de la naturaleza de las CAR, lo que no solo ha desvirtuado la voluntad del constituyente en dotarlas de autonomía, sino además, ha dado lugar a conflictos de competencias, poniendo en tela de juicio la eficacia del SINA, en la conservación del medio ambiente.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la cabeza de la política ambiental colombiana y en dicho ámbito, profiere la legislación sectorial en materia ambiental, con aplicación en todo el territorio nacional. Asimismo, las Corporaciones Autónomas Regionales se constituyen en las autoridades ambientales a nivel regional.

A raíz de la descentralización, como postulado cardinal del modelo constitucional, entre estas autoridades existe autonomía y conforme a los postulados del Derecho administrativo, no debería existir jerarquía entre las unas y las otras (Mantilla, 2015).

Para algunos autores, a las CAR se les asignaron distintos grados de competencias, reconociendo atribuciones propias (competencias autónomas), otorgando a las mismas su desarrollo (competencia concurrente), dejando la posibilidad de atribución de competencias para su desarrollo de acuerdo con la ley (competencia subordinada), atribución de competencias para cuyo ejercicio se requiere la autorización de la ley (competencia condicionada) o se otorga potestad a nivel seccional subsidiaria a la Nación, cuando no las ejerza (competencias subsidiarias) (Riveros, 1997).

Sin embargo, el mandato constitucional no previó excepciones. Y en desarrollo de dicho postulado constitucional de la autonomía, y probablemente contrariando su filosofía, el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, establece un sistema jerárquico en el cual las CAR, se ubican por debajo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Son muchos los autores, que cuestionan la autonomía de las CAR (Canal A. F., 2008).

Aunado a lo anterior, del rastreo jurisprudencial puede inferirse que la Corte Constitucional, propone la existencia de la autonomía de las CAR, una autonomía que identifica *sui generis* o relativa, sin embargo en la práctica, pone en evidencia la jerarquía respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en general, de las autoridades del Estado, en lo político, administrativo y financiero.

Es particular, en este análisis, que el Alto Tribunal en reiterada jurisprudencia, ha indicado que no se puede suprimir el *núcleo esencial* de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, sin embargo, no determina cuál es el núcleo esencial, ni con qué limitaciones se afecta dicho baremo. Simplemente se ha fijado en establecer una serie de restricciones, por considerar que el medio ambiente es de interés de la Nación, y por esa razón se justifica la relativización de la autonomía que predica la Carta Constitucional.

Empero, no se evidencia una argumentación razonada que tienda a justificar el por qué la autonomía plena de las CAR en el marco de la descentralización y aun respetando el carácter unitario del Estado, no podría garantizar dicho interés de la Nación, si cuando –por el contrario– son estas entidades las que, por excelencia, conocen los temas medioambientales de la región en la cual ejercen su jurisdicción, y por ello la Ley 99 de 1993, las

reglamentó como máximas autoridades regionales. Entonces, no se entiende, cómo teniendo esta calidad y en el marco de sus funciones, no podrían garantizar un asunto que es de interés colectivo.

La definición en cuanto a su naturaleza es quizás un poco oscura, porque al denominarse “entes corporativos de carácter público”, se entra en un terreno abstracto y sin horizontes, en tanto muchos pueden ser los entes corporativos del Estado, y si ese “público” debe tomarse como parte de la rama ejecutiva del poder público, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 113 de la Constitución Política y más aún cuando en la parte final del artículo 23 de la Ley 99, indica que el actuar de las CAR debe ser de “conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”, con lo cual pareciera estar ubicadas dentro del sector central, casi adscritas al comentado Ministerio.

Por ello, como lo afirma Canal (2007), el legislador se quedó corto al no establecer un estatuto para la autonomía de las CAR lo cual ha generado múltiples interpretaciones de la jurisprudencia en torno al asunto.

No se duda que la voluntad del Constituyente, sí fue que la función de estas entidades, fuera la de proteger el medio ambiente y la explotación responsable de los recursos naturales, a partir de su naturaleza autonómica; pero el querer de los políticos y los empresarios de diversos sectores puede desnaturalizar las pretensiones constitucionales, como se pasa a explicar:

3.1. ¿AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA?

El régimen autonómico de carácter administrativo, implica que las Corporaciones Autónomas Regionales, tengan la facultad de designar a sus propios representantes a través de órganos, de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la

administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades (C-1051, 2001).

En el marco de la autonomía administrativa, se analizarán tres variables. La primera referida a la elección de los órganos; la segunda en relación con el régimen de contratación y la tercera, tiene que ver con el margen de maniobra para resolver los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades.

3.1.1. Elección de órganos

La composición de las CAR, se reglamentó en el artículo 24 de la Ley 99 de 1993: La Asamblea Corporativa; El Consejo Directivo; y El Director General. Así mismo, se estableció que la Asamblea Corporativa es el principal órgano de dirección, y sus funciones están establecidas en el artículo 25 de la misma ley.

A su vez la mentada ley estableció que el Consejo Directivo es el órgano de administración del ente y en el artículo 26 determina su composición, y en cuyo párrafo alude a que dicho órgano está sometido a la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Obviamente sin necesidad de mencionar lo que en cada uno de sus literales dice el citado artículo, donde se demuestra que este órgano está absolutamente permeado por la rama ejecutiva del poder público. Y respecto al Director General, le ley establece que es el representante legal de la Corporación, designado por el Consejo Directivo para un periodo de tres años.

Así, el control de las CAR queda en manos del sector político que detente el poder en la época de la elección del Director de las CAR. En principio esta situación no debería afectar *per se* la autonomía de las CAR; sin embargo, no es garantía de independencia, ni imparcialidad para la toma de decisiones.

De los doce (12) integrantes del Consejo Directivo, que tiene como principal función elegir al Director de la Corporación, siete son de carácter político, ya que dos son representantes o delegados del Presidente o Ministro del Ramo, un Gobernador y cuatro alcaldes, los cinco restantes son de la “sociedad civil”, conformados por dos de las entidades sin ánimo de lucro de la región, uno de las comunidades indígenas y dos del sector privado.

Como se aprecia la infiltración en estos organismos pone a las CAR en una situación de dependencia frente al ejecutivo, y a éste en una posición de control casi total, sobre la política ambiental en el nivel regional. Con esto se obliga a que Las CAR acaten los planes, políticas y programas que desde el sector central de gobierno quiera implementar, y si bien, esto puede ser una salida de armonización entre el nivel central y el regional constitucionalmente válida, plantea algunas problemáticas: (i) no hay garantía de independencia de las actuaciones de las CAR respecto del nivel central; (ii) se corre el riesgo de desconocer las necesidades medioambientales de las regiones, como lo ha advertido la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2015-2016); (iv) no se garantiza que la democracia en la elección de los órganos.

La crítica sobre el clientelismo en estos entes no es una novedad, pero son pocos los autores que se atreven a plasmarla en sus manuales, libros, artículos, etc., convirtiéndose en un discurso distribuido en las aulas

de clase y auditorios donde se discuten temas de interés ambiental. Situación que López Dávila se atreve a mencionar de la siguiente manera:

Desafortunadamente estas entidades suelen sucumbir –en mayor o menor grado— bajo las prácticas políticas clientelistas convirtiéndose en feudos de un determinado barón electoral o de un determinado grupo político, con lo que se ve afectada su eficacia y su eficiencia. A ello contribuye el hecho de que no funcione una carrera administrativa en su interior, dejando prácticamente a todos los cargos en una interinidad que es aprovechada por las prácticas políticas vigentes. (López D. I., 2012, pág. 57)

Sobre el particular, el informe de la Contraloría del 2013 titulado *Minería en Colombia, institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, resulta relevante para sustentar lo dicho. En el documento, se relata como en el año 2002, “se propuso una reforma institucional para modificar tanto la estructura y funciones, como la distribución territorial de las corporaciones autónomas regionales, que fue derrotada por grupos de interés regionales y locales, con el apoyo de poderosos agentes grises que operaban desde o con instituciones como el Congreso de la República y que verían en peligro una importante fuente de recursos económicos” (Contraloría General de la República, 2013, pág. 109). En el informe se cita textualmente lo siguiente:

Desde los escenarios legales de discusión entre gobierno y algunos legisladores se repitieron argumentos que se habían dado en ocasiones previas: “Los parlamentarios se mostraron inflexibles... y no permitieron que se les tocara un pelo a estas [corporaciones], a pesar de las denuncias constantes de los medios de comunicación y de organizaciones gubernamentales sobre el desgreño que se observaba en algunas de ellas. Cerca del 60 por ciento de los 33 organismos presentes en el país, pasaron al control de los más allegados dirigentes... con el beneplácito de los representantes del gobierno nacional en las juntas directivas de las CAR. “... no se volvió a hablar de modificarlas o cerrarlas. Por el contrario, se tomó la

decisión de que los directores debían tener el mismo periodo de gobernadores y alcaldes, para poder trabajar conjuntamente en bien del medio ambiente. Para que esto fuera posible, se les otorgó una ampliación del periodo, por vía administrativa, de dos años.

“Acabaría siendo lo mismo porque los representantes en las juntas directivas del gobierno nacional terminan siendo elegidos por los senadores y representantes. Como todo en Colombia, la primera vez funcionaría, después llegan los congresistas a pedir que pongan amigos en los puestos”. (Contraloría General de la República, 2013, pág. 110)

Para la Contraloría agentes buscadores de rentas, locales y regionales, interesados también en mantener el statu quo:

(...) habrían apoyado la decisión de los legisladores, ya que de esa forma continuarían logrando por diversos métodos como el de cooptación de algunos miembros de cuerpos directivos de las CAR, acceder a recursos a través de contratos, reducción de tasas e impuestos ambientales, flexibilización o eliminación de requisitos para la obtención de permisos, concesiones y cupos de explotación, manteniendo sus excedentes económicos privados y trasladando el costo de las externalidades ambientales negativas a la sociedad. (Contraloría General de la República, 2013, pág. 110)

Situación vergonzosa desde el punto de vista ético, en busca de una verdadera especialización por parte de las CAR de su talento humano y técnico, que permita que su labor se centre en una gestión eminentemente proteccionista de los recursos naturales y el medio ambiente; para pasar a convertirse en la nómina personal de gobernantes regionales que tienen en la CAR de su región un fortín político, que les permite colocar a quienes les trabajan en sus campañas y les consiguen los votos para mantenerse en los cargos políticos que ostentan.

En este contexto, las personas que componen las nóminas de las CAR no son precisamente particulares comprometidos o que tengan vocación y capacitación en los temas relacionados con el medio ambiente, situación que dificulta enormemente poner en práctica las políticas constitucionales de cuidado a los recursos naturales, en beneficio de las ganancias de los que explotan o se sirven de los recursos naturales de las regiones.

Pero esto no termina allí, tal como lo refiere López Dávila (2012), en ocasiones, cuando la adopción de medidas preventivas y/o sancionatorias que afectan intereses económicos y políticos de orden nacional o regional, el gobierno, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) u otras autoridades territoriales, intervienen en sus Consejos Directivos para forzar la revocatoria de sus decisiones (López D. I., 2003).

Esta situación permite que surjan coaliciones, intereses partidistas o sectoriales, y en general prácticas clientelistas que atentan contra el espíritu de autonomía, ya que ésta es el trasunto de la democracia no del individualismo. Sin embargo, recuérdese que el Consejo de Estado, indicó que la participación en los Consejos Directivos de integrantes con representación política, no era contrario ni a la Constitución, ni a la ley.

Para darle sustento jurídico a la crítica planteada en lo atinente a la subordinada autonomía de las CAR, el artículo 30 de la ley 99 de 1993, es absolutamente contundente en dicho asunto, al señalar que las CAR tienen por objeto la ejecución de las políticas y demás asuntos sobre el medio ambiente, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible); no

en vano se ha encausado la crítica en torno a este punto, ya que de allí es de donde las CAR perdieron lo que el constituyente les quiso otorgar.

De lo anterior se infiere que en lo que atañe a la elección de órganos de las CAR, dicho proceso está permeado por el poder político, no solo en la estructuración del Consejo Directivo, sino además en el nombramiento del Director General, y en todo caso, siempre se deben ejecutar los planes establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3.1.2. Contratación

En materia de contratación el Consejo de Estado estableció que las CAR deben ser consideradas entidades descentralizadas por servicios y que al no haberles asignado la ley un régimen de contratación especial, encuadran en el estatuto general de contratación estatuido para todas las entidades de la administración pública, como lo previó la Ley 80 de 1993. Por lo anterior, el gobierno nacional no puede en un decreto reglamentario determinar el régimen de contratación de una Corporación Autónoma Regional (Radicación 17478, 2005).

Sin embargo, en la práctica opera una amplia situación de interinidad de la gran mayoría de funcionarios de las corporaciones, que afecta el nivel científico, técnico y administrativo necesario para el buen desempeño de su misión y visión institucional (Londoño, 2006) (López D. I., 2012). Esto es producto de la falta de garantía frente a la independencia de las CAR, con respecto al nivel central.

3.1.3. Margen de maniobra para la solución de conflictos

Comoquiera que la actuación de las CAR, está supeditada a las políticas que el Ministerio le fije en materia medioambiental, y que es esta entidad la que ejerce control y vigilancia, y que además de lo anterior, ha sido la propia Corte Constitucional y el Consejo de Estado, los que a partir de casos concretos, ha limitado su autonomía e independencia, el margen de maniobra para la solución de sus propios conflictos es muy reducido.

Un ejemplo de lo dicho, está en el otorgamiento de licencias ambientales, en el que resulta particularmente importante, el informe de la Contraloría (2017), que a propósito del tema, concluyó que los cambios normativos mantienen la desarticulación entre el orden nacional y el regional. No hay coordinación frente a las decisiones que en materia de ordenamiento territorial han adoptado los municipios y distritos:

[A] través de las licencias ambientales se desconocen decisiones e intereses locales plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial e incluso se desconocen procesos de ordenamiento ambiental regional adoptados por las Corporaciones a través de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (...) en contravía de la obligación constitucional del Estado de proteger la riqueza cultural y natural de la Nación. (Contraloría General de la República, 2017)

Véase entonces, como los procesos de ordenamiento territorial local no están siendo tenidos en cuenta en el licenciamiento ambiental que adelanta el ANLA, en las materias de su competencia.

Por otro lado, la ineficaz coordinación entre el poder central y la gestión de las CAR, conlleva una falta de gestión de los recursos. Así lo expresó la Contraloría al encontrar que:

Los resultados del examen a los recursos apropiados para gasto ambiental en la vigencia 2015, muestran bajas ejecuciones presupuestales de una importante cantidad de CAR beneficiarias de recursos de inversión tanto del Presupuesto General de la Nación- PGN como de recursos propios. Corroboran su ineficiente gestión presupuestal como lo ha evidenciado la CGR en anualidades anteriores (Contraloría General de la República, 2015-2016, pág. 50).

A partir de estos ejemplos, se ve cómo el Estado colombiano, no ha podido solucionar en la práctica de manera eficiente el principio de armonización entre el poder central y las funciones de Las CAR, entre el carácter unitario del Estado y su forma descentralizada. Queda en evidencia sin embargo, que el margen de maniobra de estas Corporaciones es reducido debido al sometimiento que tiene respecto del Ministerio.

3.2. ¿AUTONOMÍA POLÍTICA?

La autonomía política hace referencia al grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro (Sentencia C-517 , 1992). Si bien, en el caso de las CAR no se puede hablar en estricto sentido de autonomía política, predicable de las entidades territoriales, sí existe para aquellas la autonomía administrativa, que conforme a la jurisprudencia constitucional, implica (i) no estar sujetas a control de tutela, ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones, sin perjuicio de los controles jurisdiccionales; y (ii) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo. Desde el punto de vista político, la autonomía de las CAR, se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales en su jurisdicción, en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central, de

acuerdo a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa (C-570, 2012).

La falta de autonomía administrativa de las CAR, se estudiarán en dos variables. La primera, analiza la sujeción a las políticas que en materia ambiental, fije el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siendo éste quien ejerza las facultades de control y vigilancia. La segunda hace referencia a la desnaturalización de sus funciones, en virtud de normativas específicas y la asignación de funciones contrarias a su esencia.

3.2.1. Control y jerarquía

La definición del artículo 23 de la Ley 99 de 1993, sobre las CAR trae varios conceptos de suma importancia a los cuales se les ha restado trascendencia. Se habla en dicha definición que las CAR son las administradoras en el ámbito de su jurisdicción del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, pero siempre bajo las directrices del Ministerio del Ramo, con lo cual, se limita a las CAR a ser simplemente entes ejecutores de la política ambiental del gobierno central, que por demás es de turno, y por ello carecen de toda autonomía frente a las decisiones del ejecutivo.

Resulta contradictorio en el ámbito de jurisprudencia de la propia Corte Constitucional y del Consejo de Estado que, por un lado indiquen que la autonomía de las CAR, implica que éstas no se encuentran adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo (C-593, 1995), y luego afirme que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la entidad encargada de ejercer la inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales de acuerdo a lo establecido en la ley (C-462, 2008) (C-570, 2012), y cuyo control puede llegar incluso a ordenar

correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones (C-570, 2012).

Las funciones de control gubernamental –según la Corte– se justifican en razón a la naturaleza del bien jurídico en juego, como lo es el medio ambiente, y en el papel del Ministerio como coordinador del SINA y la política ambiental del país (C-570, 2012). Sin embargo, como ya se indicó líneas atrás, no existe una motivación argumentada para creer, que las CAR, por su autonomía irían en contra de ese bien jurídico medioambiental.

Entonces es claro que las funciones de inspección, control y vigilancia que sobre las CAR ejerce el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la facultad de aprobar sus estatutos o su modificación (C-462, 2008) (Sentencia C-366, 2012) (C-570, 2012), se sustenta en que el medio ambiente es un derecho y un deber del Estado y por tanto, es un asunto de interés nacional. Empero, dicho interés, también puede materializarse dotando de autonomía e independencia a estos entes especializados.

Como se ha visto, la autonomía predicada tantas veces por la Corte Constitucional tiene ciertos límites como el “control de tutela”, que ejerce sobre ellas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el cual se somete a la aprobación de sus estatutos, al control discrecional prevalente en asuntos preventivos o sancionatorios, y anteriormente a la modificación de sus actos administrativos de licencias ambientales (declarado inexecutable por la Corte Constitucional en diciembre de 2003).

Es importante traer a colación el salvamento de voto de la sentencia C-462 de 2008, en el que se consideró que al Gobierno Nacional no le asiste potestad alguna para ejercer vigilancia e inspección sobre las CAR, pues

considerar lo contrario, implicaría desconocer la autonomía constitucional (Salvamento parcial de voto a la sentencia C-462 de 2008, 2008).

Sin embargo, las limitaciones no solo se dan en el marco de las funciones de inspección y vigilancia que sobre las CAR, ejerce el Ministerio. Como ha podido advertirse son muchas más, que a continuación se entran a analizar.

En la práctica, las CAR no podrían legalmente apartarse de una orden del gobierno, entendiendo gobierno como presidente en asocio con su ministro del ramo; en este caso el ministro de medio ambiente, porque la Ley 99 de 1993 condiciona el actuar de las Corporaciones Autónomas Regionales con las disposiciones legales y las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, menoscabando el núcleo esencial de la autonomía.

En el más reciente trabajo publicado en Colombia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, el autor Iván López Dávila expresa que “las CAR son ejecutoras de la política ambiental, parte fundamental del SINA y máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción” (López, 2012, pág. 36), siendo ésta la definición que da la propia Ley 99 de 1993; empero ¿realmente es así?

Sin duda las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), son entidades ejecutoras de la política ambiental y bajo este entendimiento, son parte fundamental del SINA, por ser voluntad clara del legislador en desarrollo de la facultad otorgada por la Asamblea Nacional Constituyente.

Sin embargo, aceptar en la práctica que son las máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción es una falacia. No son las máximas

autoridades ambientales en el área de su jurisdicción; como se ha evidenciado ¡no lo son!.

La Ley 99 de 1993 especifica las funciones tanto del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (hoy), como de los Departamentos, Distritos y Municipios, igual con las CAR; al hacerlo fija esas funciones a cada ente, con lo cual en cada una de esas funciones la otra entidad no puede entrar a desconocer las decisiones que profiera en materia ambiental uno de esos entes, ya que por ley está autorizadas a tomarlas, cosas distinta sería que la ley estableciera que las CAR pueden desobedecer o desconocer los actos administrativos de los entes territoriales en materia ambiental, dicha figura no existe en el ordenamiento ambiental colombiano, con lo cual, no es cierto que las CAR sean la máxima autoridad ambiental en el ámbito de su jurisdicción; esto es aún más claro cuando es la misma Ley 99 de 1993, la que con claridad absoluta somete a todas las entidades del SINA a las disposiciones de dicha ley y a las directrices del Ministerio del Medio Ambiente (Hoy Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

En este contexto, las Corporaciones Autónomas Regionales en la realidad se convierten en agentes gubernamentales de ejecución de políticas del gobierno de turno que por ley están obligadas a obedecerlas, lo cual no es garantía de autonomía, ni independencia frente al ejecutivo. Es importante precisar que las CAR deben ejecutar sus funciones, en el marco regulatorio establecido por la Constitución y ello es natural en un Estado de Derecho unitario y descentralizado; lo que se quiere afirmar es que al hacer depender las CAR, al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y al pertenecer éste a la Rama Ejecutiva, no se encuentran garantías de independencia y autonomía, en tanto ésta puede plantear una “voluntad” ministerial que no sea acorde con la preservación del medio ambiente, y aún así Las CAR, tendrán que sujetarse.

En el factor político, las Corporaciones, tienen tutela y control Gubernamental, al permitírsele al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ejercer actividades de inspección, control y vigilancia. Igualmente, en el seno del control político el gobierno tiene la facultad de modificar los estatutos que rigen el funcionamiento de estas entidades. Finalmente, en el plano administrativo, las Corporaciones ya no cuentan con la **función exclusiva** de conceder licencias ambientales, pues dicha ocupación corresponde además al ANLA en los proyectos de gran envergadura; que en la práctica, evidencia una desarticulación entre el orden nacional y el regional, que ha llevado en algunos casos a desconocer los estudios que en materia ambiental han hecho las CAR en sus regiones, como lo ha venido advirtiendo la Contraloría General de la Nación (Contraloría General de la República, 2017). Sin contar, con que todas las decisiones de las CAR, deben ser acordes con la política ambiental nacional y que dada la estructura de su organización en la cual hay más participación política, es probable que terminen coadyuvando con intereses del gobierno de turno y no atendiendo precisamente a los fines constitucionales de preservación del medio ambiente.

Se considera que ni son autónomas *per se* y dependen política y jurídicamente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es la entidad que marca su política a ejecutar, es decir, es el propio gobierno el que le ordena por medio de su política ambiental que es lo que en esa materia debe hacer. Posición que se aparta tajantemente de lo que señala el autor López Dávila, quien considera a las CAR como la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción (López, 2012).

Pero quizás en su exposición (en nuestro entender) trata de fortalecer la ausencia de autonomía de las CAR, ya que exponen que las mismas son

las máximas autoridades “regionales” en materia ambiental. Al poner el término “regional” puede asumirse entonces que existe un órgano nacional que está por encima de ellas, entonces ¿son autónomas?, ¿son independientes?, ¿en realidad no pertenecen al sector central?, ¿siguen siendo adscritas al ministerio del ramo?.

Desde el punto de vista legal es muy fácil dar respuesta a estos interrogantes, las respuestas de un exégeta o de alguien que sostenga que las CAR son autónomas, se sustentaría en la voluntad del Constituyente en la Carta Política, que son independientes porque no pertenecen al sector central y que ninguna ley les ha conferido un estatus de entidad adscrita o vinculada a otro ente, que por mandato legal tienen personería jurídica y patrimonio propio y una autonomía administrativa y financiera.

Sin embargo, como se ha visto, autonomía administrativa no existe, si por un lado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible les traza su política, misma que deben implementar desde cada rincón administrativo de la Corporación, deben acatarla y ejecutarla, aun cuando no sean compatibles con la protección del medio ambiente, porque así se los ordena la Ley 99 de 1993.

Adicional a lo anterior, por ejemplo, la Corte consideró constitucional el Decreto Legislativo 4629 de 2010, que modificó transitoriamente, en vista de la emergencia ambiental de la época, el art. 45 de la Ley 99 de 1993, con respecto a las transferencias del sector eléctrico y su destinación. En dicha oportunidad el Alto Tribunal consideró que el mismo no vulneraba la autonomía de las CAR, por tratarse de la adopción de medidas urgentes y necesarias que eran del resorte de toda la Nación y que por esa razón, correspondía al Gobierno, como ente rector de la política ambiental (Sentencia C-298, 2011).

3.2.2. Modificación de funciones y asignación de otras que desvirtúan su naturaleza

El gran error de la Ley 99 de 1993 fue la creación de corporaciones autónomas regionales excluyendo el concepto que las hizo nacer: la cuenca. Recuérdese que la cuenca es una unidad para la planificación ambiental del territorio que involucra factores, no solo espaciales referidos a los recursos naturales y bióticos, sino también sociales, culturales y económicos, bajo los cuales se debe garantizar un equilibrio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

En razón a los intereses regionales, la Ley 99 de 1993 mantuvo las corporaciones autónomas regionales y les hizo algunas modificaciones; en tal sentido, donde no existían corporaciones las creó, pero asignándoles jurisdicción dentro de los límites tradicionales que separaban a los departamentos, y precisamente los límites de esos departamentos eran ríos en la gran mayoría de los casos, es decir, olvidó la Ley 99 de 1993 el origen de las corporaciones, se desinteresó del concepto de cuenca como razón de ser para su creación y replicó los límites territoriales departamentales, lo que no tiene mucho sentido, pues debió más bien asignarle a los departamentos, como ya le había hecho la Constitución, la tarea de administrar el ambiente. (González Villa, 2006, pág. 274)

En efecto, las CAR nacieron en función de una cuenca hidrográfica, pero con la Ley 99 de 1993, once de las CAR no obedecen a dicho concepto, se dejó a un lado la visión del ecosistema. En tal sentido, la creación de estos órganos ya no corresponde a su naturaleza, sino a intereses políticos regionales e incluso nacionales, en detrimento de un verdadero control en

materia ambiental, en contra de lo que puede ser una autoridad ambiental autónoma y sin infiltración política o de corrupción.

Es acertada en nuestro ver, la posición de González Villa (2006) al exponer el error que el legislador cometió al olvidar los conceptos de biología y ambientales como presupuestos de creación de las Corporaciones, se dejó a un lado el agua, las fuentes que nutren la geografía nacional para darle paso a las fronteras departamentales trazadas políticamente y que no corresponden en muchas partes a la realidad topográfica y de variedad de suelos que existe en nuestra nación.

3.2.2.1. Licencias ambientales.

El Decreto 3573 de 2011, que crea la Unidad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, dota a esta entidad de autonomía administrativa y financiera, carece de personería jurídica, y la misma hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Presidencia de la República, 2011).

El ANLA es un ente de carácter técnico encargado de otorgar las licencias ambientales que antes otorgaba el ministerio; sin embargo, recuérdese que las CAR, según la Ley 99 y el Decreto 1076 de 2015, conserva la facultad de otorgar algunas licencias (Presidencia de la República, 2011). Justamente, según esta normativa las CAR conservan la potestad de otorgar licencias en los siguientes proyectos, obras o actividades en el área de su jurisdicción:

1. En el sector minero

La explotación minera de:

- a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a ochocientas mil (800.000) toneladas/año;
- b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:

Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a seiscientos mil (600.000) toneladas/año para arcillas o menor a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a dos millones (2.000.000) de toneladas/ año;

d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a un millón (1.000.000) toneladas/año.

2. Siderúrgicas, cementeras y plantas concreteras fijas cuya producción de concreto sea superior a diez mil (10.000) metros cúbicos/mes.

3. La construcción de presas, represas o embalses con capacidad igual o inferior a doscientos millones (200.000.000) de metros cúbicos de agua.

4. En el sector eléctrico:

a) La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a diez (10) y menor de cien (100) MW, diferentes a las centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico;

b) El tendido de líneas del Sistema de Transmisión Regional conformado por el conjunto de líneas con sus módulos de conexión y/o subestaciones, que operan a tensiones entre cincuenta (50) KV y menores de doscientos veinte (220) KV;

c) La construcción y operación de centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico con una capacidad menor a cien (100) MW; exceptuando las pequeñas hidroeléctricas destinadas a operar en Zonas No Interconectadas (ZNI) y cuya capacidad sea igual o menor a diez (10) MW;

d) Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes con capacidad instalada de igual o mayor a diez (10) MW y menor de cien (100) MW.

5. En el sector marítimo y portuario:

a) La construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que no sean de gran calado;

b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos que no sean considerados como de gran calado;

c) La ejecución de obras privadas relacionadas con la construcción de obras duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas.

6. La construcción y operación de aeropuertos del nivel nacional y de nuevas pistas en los mismos.

7. Proyectos en la red vial secundaria y terciaria:

- a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;
 - b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 1° del Decreto 769 de 2014;
 - c) La construcción de túneles con sus accesos.
8. Ejecución de obras de carácter privado en la red fluvial nacional:
- a) La construcción y operación de puertos;
 - b) Rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madre viejas;
 - c) La construcción de espolones;
 - d) Desviación de cauces en la red fluvial;
 - e) Los dragados de profundización en canales y en áreas de deltas.
9. La construcción de vías férreas de carácter regional y/o variantes de estas tanto públicas como privadas.
10. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos, y la construcción y operación de rellenos de seguridad para residuos hospitalarios en los casos en que la normatividad sobre la materia lo permita.
11. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento (recuperación/reciclado) y/o disposición final de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) y de residuos de pilas y/o acumuladores.
- Las actividades de reparación y reacondicionamiento de aparatos eléctricos y electrónicos usados no requieren de licencia ambiental.
12. La construcción y operación de plantas cuyo objeto sea el aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos biodegradables mayores o iguales a veinte mil (20.000) toneladas/año.
13. La construcción y operación de rellenos sanitarios; no obstante la operación únicamente podrá ser adelantada por las personas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.
14. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes.
15. La industria manufacturera para la fabricación de:
- a) Sustancias químicas básicas de origen mineral;
 - b) Alcoholes;
 - c) Ácidos inorgánicos y sus compuestos oxigenados.
16. Los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, con excepción de los hidrocarburos.

17. La construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje para áreas mayores o iguales a cinco mil (5.000) hectáreas e inferiores o iguales a veinte mil (20.000) hectáreas.

18. Los proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra cuando al menos una de las dos presente un valor igual o inferior a dos (2) metros cúbicos/segundo, durante los períodos de mínimo caudal.

19. La caza comercial y el establecimiento de zoocriaderos con fines comerciales.

20. Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Regionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;

21. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas regionales de que trata el Decreto 2372 de 2010 distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.

Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto el artículo 4º del Decreto 769 de 2014

22. Los proyectos, obras o actividades sobre el patrimonio cultural sumergido, de que trata el artículo 4 de la Ley 1675 del 2013, dentro de las doce (12) millas náuticas. (Presidente de la República de Colombia, 2015)

Es importante tener en cuenta que las facultades de licenciamiento ambiental en cabeza de las CAR, se encuentra limitada, es decir, no es absoluta, al existir El ANLA, quien también puede otorgar licencias ambientales de gran envergadura. Ello contraría la naturaleza de las CAR, que no sólo están más cerca del ciudadano que las entidades del orden nacional, sino que tienen mayor conocimiento de los ecosistemas que pueden verse afectados por los impactos ambientales de los proyectos en cuestión. (C-035 , 2016)

De acuerdo lo anterior, tanto en ANLA como las CAR, hoy en día cuentan con la facultad de otorgar licencias ambientales. Así lo ha

reconocido la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 2016, ya citada en líneas atrás, que sobre el particular estableció:

En este sentido, cuando se restringe la competencia de las CAR para expedir licencias ambientales, y se le asigna **exclusivamente** a una entidad del orden nacional, como es el caso de la ANLA, implica un conflicto o tensión entre el carácter unitario del Estado y los principios de descentralización, participación y autonomía. Particularmente, la norma impide que las CAR adopten decisiones en materia de licenciamiento, pese a que éstas sean los organismos más próximos al ciudadano, y con mayor capacidad, pues son las entidades que conocen más de cerca las áreas y ecosistemas donde se producen los impactos ambientales.

En consecuencia, el traslado de la competencia para expedir licencias ambientales de las CAR a la ANLA no se ajusta a la Constitución Política. Particularmente, tales situaciones refieren una vulneración del principio de autonomía de las referidas entidades para la gestión de sus intereses, constituyen un límite al principio de participación democrática de los ciudadanos, y pretermiten la obligatoriedad de los principios de coordinación y rigor subsidiario en materia ambiental. (C-035 , 2016)

Recuérdese también que en la sentencia C-894 de 2003, la Corte Constitucional, se pronunció sobre la constitucionalidad de una norma que consagraba que la entidad del orden nacional, a saber, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, podía revisar la legalidad de las decisiones que las CAR adoptasen en materia de licenciamiento ambiental en primera instancia, e incluso revocarlas. En dicha oportunidad, la Corte indicó que la norma no resultaba ajustada a la Constitución Política, toda vez que: i) lesionaba la autonomía de las CAR, ii) sin repercutir en una protección más efectiva de los bienes jurídicos potencialmente afectados.

No obstante lo anterior, el Alto Tribunal señaló que en la medida en que para el otorgamiento de las licencias **era necesario el cumplimiento de los parámetros impuestos por el Gobierno Nacional en materia ambiental**, en virtud del **principio de rigor subsidiario**, dicha decisión podía ser adoptada por las CAR. De lo dicho se infiere, que en todo caso, Las

CAR, al otorgar licencias ambientales, debe cumplir con los parámetros impuestos por el Gobierno Nacional, y ello si bien, puede implicar la observancia del marco regulatorio establecido por el ordenamiento jurídico, también puede conllevar la ejecución de políticas de turno que desconocen el tema ambiental. En síntesis, no habría garantía de independencia en la toma de decisiones, con serio perjuicio en el medio ambiente.

Resulta particularmente importante, el informe de la Contraloría (2017), que a propósito del tema, concluyó que los cambios normativos mantienen la desarticulación entre el orden nacional y el regional. No hay coordinación frente a las decisiones que en materia de ordenamiento territorial han adoptado los municipios y distritos:

[A] través de las licencias ambientales se desconocen decisiones e intereses locales plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial e incluso se desconocen procesos de ordenamiento ambiental regional adoptados por las Corporaciones a través de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (...) en contravía de la obligación constitucional del Estado de proteger la riqueza cultural y natural de la Nación. (Contraloría General de la República, 2017)

Como puede advertirse, los principios de coordinación entre la autoridad nacional y la regional, en la práctica no se cumplen.

3.2.2.2. Servicios públicos domiciliarios

El Consejo de Estado tuvo la oportunidad de referirse a la prestación de servicios públicos domiciliarios (Radicación 1382, 2001), por parte de las Corporaciones autónomas regionales.

La Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Ricardo Hernando Monroy Church, en concepto radicado 1382, hizo referencia a la prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de las CAR. En esta oportunidad recordó que las corporaciones autónomas regionales eran establecimientos públicos del orden nacional, es decir, entidades descentralizadas de la Nación y bajo este contexto, la prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado como aspecto del saneamiento básico, correspondía al orden municipal. Sobre el particular, el artículo 57 del Decreto ley 077 de 1987, estableció que a partir del 1º de enero de 1990, se suprimía como competencia de las corporaciones autónomas regionales, el ejercicio de las actividades de tratamiento y disposición finales de basuras y la construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y señaló que a partir de esa fecha le correspondería a los municipios asumir el ejercicio de tales funciones. (Radicación 1382, 2001),

Esta situación desde el punto de vista normativo, de alguna manera fue superada con el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, la cual no faculta a las CAR para prestar servicios públicos domiciliarios, desprende la competencia legal de las Corporaciones que tengan por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, para ejecutar, administrar, operar y mantener obras de infraestructura, o aquellas que les aporten o entreguen los municipios para el control de la erosión, manejo de cauces y reforestación. (Radicación 1382, 2001),

En el caso de ejercicio de funciones que comprendan actividades u objetos distintos a los previstos en dicha ley, conservan competencia para su ejecución mientras se defina o constituya el ente que las asuma, de tal manera que a partir de ese momento sólo pueden ejercer como entidad pública las funciones que la ley 99 les atribuye (art. 31 párrafo 1º), sin que

les corresponda la prestación de servicios públicos domiciliarios. (Radicación 1382, 2001),

3.3. ¿AUTONOMÍA FINANCIERA?

La autonomía de carácter financiero, hace alusión a la capacidad de poseer un patrimonio propio creado a través de sus propias captaciones y actuaciones, que les de la suficiente capacidad de maniobrar para cumplir adecuadamente con sus funciones y lograr sus fines.

Ahora bien, en el ámbito financiero, recuérdese que para el Alto Tribunal Constitucional, estableció que, frente a los recursos provenientes de la nación, las CAR estaban sometidas al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Sin embargo, no lo están frente al manejo de recursos propios (Sentencia C-275, 1998) (Sentencia C-689, 2011). De ahí que, si los recursos provienen de fuentes exógenas de financiación, el legislador tiene una mayor injerencia, que le permite indicar la destinación de los mismos (Sentencia C-447, 1998). Con todo, los recursos diferentes a los transferidos por la Nación a las Corporaciones Autónomas Regionales, son objeto de control fiscal, por parte de la Contraloría General de la República (Sentencia C-275, 1998). Empero, para el Consejo de Estado, todos los recursos de las CAR, deben someterse al Estatuto Orgánico de Presupuesto, aplicable a los establecimientos públicos. Esto pone a las CAR, en una zona de indeterminación frente al manejo de su presupuesto.

Finalmente, las CAR de desarrollo sostenible están a cargo de ecosistemas especialmente preservados por la nación pero a su vez, éstas últimas comportan un problema ya que no generan sus propios recursos y penden de la asignación del orden nacional (López D. I., 2012).

Como ha podido verse, el patrimonio propio que deben gastar, ejecutar, invertir en los programas de protección de los recursos naturales y del medio ambiente, es aquel que diseñe el Ministerio; en otros términos, el patrimonio de la CAR lo termina manejando el ejecutivo de acuerdo a la política que le defina a cada Corporación como hoja de ruta a seguir para la protección del medio ambiente. Adicional a lo anterior y con respecto al patrimonio, se diferencia el que proviene de fuentes propias de financiación, del que recibe de la nación. En este último caso, debe someterse al Estatuto Orgánico de Presupuesto; mientras que frente a las fuentes endógenas, poseen autonomía. Sin embargo, la misma se desvirtúa, si se considera que en muchos casos, dicho presupuesto deben destinarlo a suplir necesidades que no son medioambientales o que debido a una falta de coordinación y sinergia entre el nivel central y el regional, no tiene lugar la gestión adecuada del presupuesto.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha estimado que la capacidad institucional del nivel central es limitada, debido a que, la disminución de recursos del presupuesto nacional ha generado el recorte de personal de gran capacidad técnica (sobre todo en el MADS) y “ha debilitado la función de autoridad ambiental de las CAR” (Contraloría General de la República, 2013, pág. 111)

La capacidad para ejercer las funciones propias de la autoridad ambiental regional se ha visto también debilitada por la disminución del número de funcionarios y técnicos al servicio de las CAR, como consecuencia de la directiva presidencial de disminuir el presupuesto de funcionamiento en beneficio del presupuesto de inversión, en forma tal que alcancen, respectivamente, el 33% y el 67% del total. Ello obligó a las CAR a disminuir la planta de personal entre un 20% y un 40% a pesar de que era insuficiente para ejercer sus funciones, según una evaluación que se efectuó para el

Banco Mundial (...) (Rodríguez, 2009, Citado por (Contraloría General de la República, 2013, pág. 111)

Cierto es que la autonomía presupuestal que ostentan las CAR, debe ejercerse en el marco de unidad nacional establecida por el Constituyente, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, entre otras en la sentencia C-373 de 1997 (C-373, 1997); sin embargo, en la práctica se vuelve particularmente difícil la coordinación y armonización entre el poder central y el regional y esto puede ir en detrimento de la inversión del gasto en necesidades medioambientales, lo que les restaría a las Car, operatividad funcional.

Justamente, una de las preocupaciones de la Contraloría en el manejo del presupuesto, es que el legislador no ha expedido la normatividad sobre el manejo presupuestal de las CAR, de donde se evidencian “dificultades para el seguimiento a las ejecuciones presupuestales de los recursos propios de estas corporaciones, dado que cada una adoptó un manual de presupuesto individual” (Contraloría General de la República, 2015-2016). Esto deja al descubierto la dificultad de coordinar la política del orden central con los intereses regionales, en el marco de la autonomía *sui generis* reconocida por la Corte Constitucional. En este contexto, no existen unos mínimos principios del sistema presupuestal que les permita a sus órganos directivos garantizar un uso racional y eficiente a este tipo de recursos, lo que puede desembocar en actividades diferentes a la protección del medio ambiente. (Contraloría General de la República, 2015-2016)

Se considera muy importante lo concerniente a las facultades de control y seguimiento ambiental de las Corporaciones, que se hacen teniendo en cuenta el sistema de indicadores de gestión y de impacto ambiental que se encuentra dentro de los componentes del Diagnóstico

ambiental en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) (Lacouture Danies, 2006, pág. 328), este componente se adecua perfectamente a la labor propia de una autoridad ambiental, sea en Colombia o cualquier otro país del mundo, estos planes son las verdaderas herramientas que permiten hacer seguimientos a los proyectos que requieren de aprovechamiento de recursos naturales o que generan impactos en el medio ambiente, es allí donde verdaderamente está el fin de las autoridades ambientales, pero para ello se requiere autonomía administrativa y financiera, independencia en la gestión y toma de decisiones, por ello si bien en existen estos mecanismos en nuestro país los mismos están sujetos a la política, proyectos y programas que el gobierno central a su voluntad desee implementar.

Síntesis

Frente a todos estos aspectos que han sido descritos en detalle, con el ánimo de evidenciar que las CAR no son autónomas plenamente, vale hacer las siguientes reflexiones:

La autonomía, que hace parte de una clausula constitucional de superior jerarquía y que fue establecida por el Constituyente primario, para determinar la naturaleza de las CAR, encuentra su fundamento en la libertad.

Comoquiera que es la libertad la que le sirve de sustento, la autonomía busca lograr el mayor grado de autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general (Sentencia C-541, 1993).

No se duda que la autonomía no puede confundirse con soberanía y en tal sentido, toda actuación por parte de las autoridades del Estado, debe ejercerse dentro de un marco jurídico determinado, encontrando en todo

caso, ciertas limitaciones constitucionales y legales (Sentencia C-517 , 1992).

Empero, ser autónomo es decidir por sí mismo (Sentencia C-004 , 1993) (Sentencia C-541, 1993) y su grado se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas y habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia. (Sentencia C-004 , 1993) (Sentencia C-423, 1994).

Para la Corte, en la definición de los elementos definitorios de la autonomía y su proyección respecto de la denominada autonomía institucional y, en particular en la autonomía constitucional de los organismos de control, ha destacado básicamente los siguientes: (i) la no pertenencia a alguna de las ramas del poder público; ii) la posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende funcionalmente independiente de ellas; (iii) la titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada (Sentencia C-373, 1997).

Al analizar si las CAR cumple con estos requisitos o características encontramos que no, y por ello se hace necesario su ilustración; el primero de esos elementos de la esencia es “la no pertenencia a alguna de las ramas del poder”, lo cual en principio las CAR cumplen, pues la Constitución Política, no las ubica en ninguna de las ramas de poder público, así mismo no hace expresa su adscripción ni vinculación a ninguna entidad del sector central o descentralizado de gobierno, de igual manera tampoco la ubica en los denominados órganos de control como son la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Con esto pareciera cumplir con el elemento en mención, sin embargo esto que parece tan claro, pierde su nitidez al establecer la Ley 99 que las CAR ejercerán sus funciones bajo las directrices del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; disposición que es apoyada por la Corte Constitucional, en extensa jurisprudencia.

El segundo elemento del que habla la Corte Constitucional en el tema de autonomía institucional es la “posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas”, punto en el cual las Corporaciones Autónomas Regionales tienen graves falencias. Para empezar las CAR no pueden actuar por fuera de las ramas del poder, ya que un ente que pertenece a una de esas ramas es quien direcciona el actuar de las CAR y por ello sus actuaciones y su funcionalidad siempre están en el marco establecido por el gobierno central a través de sus directrices, así lo establece la Ley 99 de 1993. Adicional a lo anterior hay que recordar que es el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, el que ejerce funciones de inspección y vigilancia sobre las CAR, de acuerdo a las posturas jurisprudenciales del Alto Tribunal Constitucional.

En cuanto al tercer elemento que consiste en la “titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada”, las CAR incumplen de manera flagrante con dicho objetivo. Si bien el Constituyente establece un régimen de autonomía para las CAR, es decir, “autonomía constitucionalmente reconocida” (López D. I., 2012), la ley lo limita al punto de estropearlo, por el argumento tantas veces mencionado en este escrito, es la misma ley la que somete a las CAR al sector central de gobierno.

Si bien cumplen con la misión o deber constitucional encomendado por la Carta Política, lo ejecutan bajo la tutela y órdenes del Ministerio del

ramo, poniéndolas en un estatus de entes adscritos al mismo ministerio y con ello serían agentes del Presidente de la República en lo relacionado a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Haciendo una especie de comparación con los gobernadores y alcaldes que en materia de orden público fungen como agentes del ejecutivo, quien es para dicho caso comandante supremo de las fuerzas militares, en este caso, sería el Presidente supremo administrador de la política ambiental, redirigida a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y ejecutada por las CAR, los Departamentos, Distritos, municipios y ciudades con población superior a un millón de habitantes.

Sobre el particular, Canal (2007) advierte que la institucionalidad de las CAR está en crisis, debido al criterio no unificado en cuanto a la autonomía y descentralización, el cual se ve afectado por las siguientes razones:

(i) no se sabe si fungen como máxima autoridad ambiental o están supeditadas jerárquicamente a un órgano superior (Canal A. F., 2016);

(ii) han tenido que destinar esfuerzos al asumir competencias que inicialmente no tenían, lo cual atenúa su misión primordial, como agua potable, saneamiento básico, vivienda, entre otros; (Canal A. F., 2016)

(iii) han sufrido vertiginosos cambios de orden institucional desde 1996 hasta 2000 con los planes nacionales de desarrollo en los cuales han habido cambios como la fusión de carteras; (Canal A. F., 2016)

(iv) los intentos de reforma a la Ley 99 de 1993 han generado debilitamiento en su estructura jurídica afectando la imagen de credibilidad que tienen las CAR, a su vez han existido numerosas intenciones de

reformular sus órganos internos lo cual comporta fragilidad en sus políticas, su autonomía y su independencia frente al gobierno; (Canal A. F., 2016)

(v) el vacío que generó la Ley 99 de 1993 en materia de competencia de las CAR, dio paso al debilitamiento a nivel de gobernabilidad en tanto muchas de ellas nacieron bajo el poder de intereses políticos sobre las necesidades ambientales; (Canal A. F., 2016)

(vi) existen circunstancias que afectan la asignación presupuestaria de las CAR pues en primer lugar la renta creada por Ley 99 de 1993 sigue manejando la que operaba con antelación a la Constitución de 1991, favoreciendo a aquellas corporaciones que se encuentran en lugares de mejor desarrollo económico, con lo cual se olvida a las corporaciones de desarrollo sostenible, al no establecerse nuevas fuentes rentísticas; en segundo lugar la insuficiencia normativa en cuanto a fuentes de renta propias dificulta que se genere un flujo de activo efectivo para atender las necesidades de las regiones, panorama que no mejora si se revisa el presupuesto nacional el cual tiene una tendencia a la baja, pues del 2000 al 2005 se pasó de 18.300 a 1.900 millones de pesos, dejando ver los padecimientos de las CAR para el desarrollo sostenible, pues ellas están sujetas a los aportes de la nación. Todo esto, comporta un debilitamiento en la gestión y una crisis financiera lo que lleva al autor a preguntarse ¿Cuál es el justo medio de inversión entre recursos para ejercer la autoridad ambiental y los destinados a ejecutar proyectos tendientes a mejorar el manejo de los recursos?. (Canal A. F., 2016)

(vii) Aunado a lo anterior, las CAR han tenido que destinar los recursos del sector ambiental a solucionar problemas como pobreza, salud, empleo y conflicto armado, atender a las necesidades que abogan los alcaldes tales como las basuras, manejo de acueducto y alcantarillado, aguas residuales

entre otras. (Canal A. F., 2016) Estas funciones, si bien harían alusión al manejo de recursos para destinarse a temas centrales de los centros urbanos que previenen la contaminación, no corresponden propiamente al origen de las CAR, que fueron creadas jurisdiccionalmente bajo el concepto de cuenca.

En suma, esa autonomía, que el Constituyente primario, concedió a las Corporaciones Autónomas Regionales, jamás se expresó con carácter relativo o *sui generis*. Ciertamente es que sobre el funcionamiento de las mismas y en virtud de la reserva legal, se facultó al legislador para reglamentar su funcionamiento, pero claramente se dijo que dicha facultad debía hacerse “dentro de un régimen de autonomía”.

Luego entonces, es diáfano que en ningún aparte, la Carta Política limitó tal autonomía, y por tanto, la misma debería ejercerse plenamente. Sin embargo, como se ha visto, en el ámbito financiero, político y administrativo la Corte Constitucional en sus providencias, el Legislador en la Ley 99 de 1993 y el Presidente de la República a través de sus Decretos, han establecido restricciones, a una autonomía que el Constituyente quiso respecto de las CAR, y que en todas las Ramas del Poder Público, se ha desconocido.

Así las cosas, la única autonomía real, práctica, es su denominación “Corporaciones Autónomas Regionales”.

El riesgo que se corre es gravísimo y es que tenga lugar la llamada “locomotora minera” (Tierra Digna. Centro de Estudios para la Justicia Social, 2012), que no es otra cosa que abrir el país para el ingreso de multinacionales en busca de recursos minerales, a cambio de las denominadas “regalías”, con lo cual se busca el desarrollo económico de la

nación y convertir a Colombia en un país competitivo en el sector de la minería a nivel mundial.

Situación que si bien, desde el punto de vista del desarrollo económico suena atractivo, bajo la necesidad de diversificar las fuentes de ingreso del país y aprovechar todo el potencial de recursos que posee el territorio, no lo es tanto, si se analiza el costo natural y humano que esto acarrea.

Sobre el particular, la Contraloría General de la República, en diversos informes ha considerado, respecto del crecimiento y desarrollo de la explotación de la riqueza minera del país, principalmente carbón y oro, que la misma se realiza en un escenario donde el Estado mantiene una débil capacidad institucional, con “(...) limitaciones de recursos humanos, técnicos y económicos (...) en la que no se incorporan adecuadamente los impactos ambientales y sociales perdurables a largo plazo” (Contraloría General de la República, 2013, pág. 119).

Igualmente, dentro de los hallazgos hechos por la CGR advierte las limitaciones de información sobre ecosistemas y biodiversidad, y de las amenazas al recurso hídrico como repercusión del calentamiento global con que se diseñan y materializan los proyectos mineros; y de la “precaria, fragmentada o inexistente” información que existe respecto a los efectos de la minería en sus diferentes escalas sobre la salud pública y de los ecosistemas (Contraloría General de la República, 2013, pág. 99) (Contraloría General de la República, 2014, pág. 25)

Justamente, en este punto evidencia la CGR las “debilidades en materia de coordinación e intercambio de información que se presenta actualmente entre los procesos de titulación minera y de licenciamiento ambiental” (Contraloría General de la República, 2014, pág. 25).

Desde el punto de vista de la Contraloría General, lo más grave es que no es posible evaluar en forma precisa la eficiencia del gasto ambiental ni el impacto de la gestión institucional del Sistema Nacional Ambiental en un escenario en el que la acción de grupos de poder altera la relación Estado-Sociedad y se habrían producido episodios de captura o cooptación de entes reguladores. “Así lo demuestran algunos de los casos antes expuestos y el otorgamiento a la Drummond de la licencia para adelantar la mayor explotación minera de que se tenga noticia en el país, no obstante su pobre récord en materia de gestión ambiental...; un hecho que parecería ser el fruto de las presiones del alto gobierno sobre el Ministerio para que se concediera.” (Rodríguez, 2009, p. 25 Citado por (Contraloría General de la República, 2013, pág. 117)

Sumada a la dificultad de control y seguimiento de las CAR, en el marco de la coordinación que debe existir entre el poder central y regional, en la concesión de licencias ambientales que realiza el ANLA, muchas veces se desconocen los diagnósticos hechos por las CAR, que son las entidades que de primera mano tienen contacto con el ciudadano y conocer las realidades ambientales locales. (Contraloría General de la República, 2017)

Es allí donde debe hacerse un alto y analizar a qué precio Colombia está dispuesta a pagar -ambientalmente hablando- para extraer esos recursos naturales en manos de extranjeros. Si a esto se le agrega que será la ANLA la encargada de otorgar dichas licencias ambientales. El panorama ambiental en Colombia se ubicaría en el siguiente escenario:

(i) Gobierno propone a la minería como motor de desarrollo nacional.

(ii) Por lo anterior, invita a inversores extranjeros del campo de la minería a venir al país a explorar el territorio en busca de “el nuevo dorado”.

(iii) Las licencias ambientales que antes estaban en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ahora las otorgará la ANLA, como si con eso cambiara en algo la situación, ya que la ANLA pertenece al sector central de gobierno.

(iv) Una vez concedida la licencia o permisos ambientales, el inversor iniciará su búsqueda y de lo que encuentre dará al Estado unas regalías, en proporción muy pequeña a sus utilidades.

(v) En estos casos, las Corporaciones Autónomas Regionales se convierten en meros expectantes de lo que haga la multinacional minera.

De acuerdo a lo anterior, en los megaproyectos mineros las CAR no tendrán una relevancia mayor, no podrán tomar decisiones sobre los estudios de impacto ambiental previos al otorgamiento de las licencias ambientales, por ende no podrán impedir o evaluar que se concedan las mismas, solo será la ANLA la que pueda decidir sobre el tema.

De este modo, el escenario planteado se completa de la siguiente manera: el gobierno que invitó a explotar sus recursos será el mismo que determine si otorga la licencia que permite adelantar los proyectos mineros. En pocas palabras el tema del medio ambiente es un tema donde el centralismo dificulta la coordinación y armonización, con ello la suerte del medio ambiente y de los recursos naturales, está en cabeza realmente de las políticas del gobierno de turno.

En la práctica, las CAR pasaron de ser entes con autonomía constitucional, a entidades descentralizadas especiales que son el enlace entre el sector central y los departamentos y municipios. Son una entidad más ejecutora de la política nacional ambiental dirigida por el SINA, política

creada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como órgano rector del sistema, es decir, las CAR son otro ente más que hace parte del SINA y que cumple las funciones que el Ministerio le determine o como lo expresa de manera muy delicada la Corte Constitucional “son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central”. (Sentencia C-595 , 2010) No obstante, el SINA, se convierte en:

Un escenario donde existe “riesgo moral” porque el principal (MADS) no tiene la suficiente información ni los mecanismos de monitoreo sobre el desempeño de los agentes (públicos o privados) y, en ese sentido, existen áreas en las que en mayor o menor medida podrían primar intereses individuales apoyados por influencias de diverso tipo (Contraloría General de la República, 2013, pág. 113)

De todo esto, se comprende con facilidad que en Colombia no existe realmente una política ambiental que propenda seria y responsablemente por el verdadero cuidado que necesita el medio ambiente y la protección que urge de los recursos naturales. Son disidentes las afirmaciones de la Contraloría, quien al respecto concluye:

Desde el punto de vista estructural del Estado, el sector ambiental ha ocupado, históricamente, un lugar marginal frente a los sectores económicos productivos, lo que se puede evidenciar en la ausencia de prioridades y estabilidad en la agenda y en el debilitamiento técnico de las instituciones (baja inversión y reducción de personal técnico), así como en la baja asignación presupuestal, y, en una fase de captura/cooptación del Estado, a través de cuestionables modificaciones en la normatividad y en la flexibilización o supresión de requisitos ambientales que favorece inequitativamente la explotación de recursos y por esa vía a determinados grupos de poder, sin una efectiva corresponsabilidad social (Contraloría General de la República, 2013, pág. 119).

Debido a la falta de autonomía de las CAR y debido a que, el carácter unitario del Estado colombiano impide reconocerla plenamente, lo cual, por demás pone en entredicho su misión como autoridad ambiental, es menester esbozar una propuesta de reconfiguración frente a la estructura institucional en materia ambiental en Colombia, que es el objetivo del siguiente capítulo.

4. PROPUESTA DE RECONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL

Las CAR, en el trasegar desde su creación hasta antes de 1991, dejaron varios tópicos que sirvieron de aprendizaje, frente a la necesaria autonomía y especialidad en materia de gestión ambiental que respondiera a las necesidades de cada parte de la geografía nacional.

En este contexto, su carácter descentralizado, la no dependencia jerarquizada del gobierno departamental o municipal, a fin de evitar intereses sobre el uso de los recursos y del medio ambiente, eran características de su esencia que rescataban y justificaban su creación, mantenimiento y vigencia (Canal A. F., 2008).

Tras la expedición de la Constitución de 1991, la nación avanzó hacia una Carta Política más amigable con el medio ambiente, no solo porque consagró presupuestos normativos de superior jerarquía encaminados hacia el respeto, protección, conservación y garantía del mismo, sino además, porque en el orden jerárquico de las fuentes del Derecho, aceptó la intromisión, vigencia y obligatoriedad de estándares internacionales en esta materia.

En este ámbito y bajo el principio de supremacía constitucional, como expresión máxima de la voluntad popular, siendo ésta la verdadera fuente de la soberanía del poder público, la Asamblea Nacional Constituyente, aún bajo la consagración de un Estado Unitario, dotó de autonomía a las Corporaciones Autónomas Regionales, en un expreso mandato contenido en el numeral 7 del artículo 150 Superior.

Véase que la Carta Política, no limitó dicha autonomía, por lo que debe entenderse que la misma abarca el aspecto financiero, patrimonial, administrativo y político; pues solo a partir de tal entendimiento pueden cumplir las funciones especialísimas para las cuales fueron creadas (C-593, 1995).

El constituyente no solo las dotó de un régimen de autonomía, además y según el art. 113, las consagró fuera de la rama ejecutiva y les dio el estatus de autónomos; el art. 317 dotó como fuente de financiación la sobretasa ambiental al impuesto predial para la conservación de los recursos como excepción a la autonomía territorial fiscal (Leal, 2003).

Si se analizan estas disposiciones con otras de categoría constitucional, no resultaría contrario al espíritu del constituyente primario afirmar dicha autonomía en cabeza de las CAR.

Así las cosas, es posible, que la autonomía puede darse en la estructura unitaria del Estado, se encuentra inscrita dentro de los límites fijados por el marco constitucional superior, ya que el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución (C-593, 1995) (Sentencia C-689, 2011).

De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder público emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. La centralización política como nota distintiva del carácter unitario del Estado colombiano, no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales (Sentencia C-423, 1994).

La autonomía de las CAR no afecta otros intereses constitucionales facultad a partir de la cual se ponderan las distintas cláusulas constitucionales involucradas, esto es, el artículo 80 que contempla el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; el artículo 150 numeral 7 que reconoce la autonomía de las corporaciones, pero encarga al legislador regular su funcionamiento.

La naturaleza jurídica que buscó el legislador desde la norma superior fue dotar de libertad administrativa, financiera y en gestión ambiental a las CAR independientemente de las políticas a nivel zonal; se buscó descentralizar el poder que se le otorgó a cada corporación de manera tal que respondiese a las necesidades únicas y especialísimas que comporta cada zona del territorio nacional (Canal A. F., 2008)

Sin embargo, la regulación de las CAR, se encomendó al legislador, y claramente se le dijo que lo hiciera en el marco de la autonomía reconocida

por la Carta Política Superior. En el ámbito constitucional, jamás se dijo, que la autonomía fuera relativa, *sui generis*, o de naturaleza especial. Ciertamente es que existe una reserva legal que por voluntad de la Asamblea nacional constituyente, admite que la reglamentación de las CAR, corresponda al legislador, pero en todo caso, debió hacerlo en el régimen de autonomía.

En este contexto, probablemente la Ley 99 de 1993, logró su cometido, si no fuera porque supeditó a las CAR a las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero no reguló concretamente en qué márgenes de acción, se iba a desenvolver esa autonomía.

De ese vacío legal, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado tomaron partido; pues fueron estas corporaciones judiciales, quienes en el ámbito de sus competencias, empezaron a fijar pautas a partir de postulados normativos concretos, frente a lo que debía entenderse por autonomía.

El problema entonces aparece cuando nos encontramos con una autonomía de las corporaciones que hay que desentrañar, creado por el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Nacional, y una jerarquía establecida por la Ley 99 de 1993 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental.

En este ámbito, la jurisprudencia de las Altas Corporaciones en lo Constitucional y en lo Administrativo, sumado a los Decretos expedidos con posterioridad a la Ley 99 de 1993 y a lo que sucede en la práctica, limitaron el actuar autónomo de las CAR, desfiguraron sus cometidos y dejaron a la política ambiental en manos del ejecutivo.

Más que un lamento, es ver como en Colombia un país de tradición centralista, siguen siendo los intereses particulares los que determinan las políticas públicas, con lo cual el principio o mandato de primacía del interés general sobre el particular pierde total vigencia.

Pero no solo ha perdido vigencia dicho mandato constitucional, a medida que la misma Corte Constitucional varía su abundante jurisprudencia y emite en ocasiones fallos contradictorios. Hace unos años, por ejemplo la Corte tenía otra forma de ver a las Corporaciones Autónomas Regionales, forma que consideramos iba más de la mano con el sentir del constituyente y más con el espíritu de la propia Constitución que propende por un medio ambiente sano y donde los recursos naturales adquieren una mayor relevancia frente a los intereses particulares.

Se considera que esa postura anterior de la Corte Constitucional le garantizaba un mayor margen de acción a las CAR, les otorgaba un mayor grado de autonomía y sin duda velaba porque se respetara la independencia en su actuar, las alejaba por completo del sector central del gobierno y no las definía como ejecutoras de la política ambiental institucional.

Sin embargo y como pudo advertirse, la Corte ha tenido giros inesperados y demoledores de la llamada autonomía de estas entidades al ubicarlas en el sector descentralizado por servicios en lo atinente a sus funciones, y con ello indirectamente las pone bajo la jerarquía del ministerio, las relega a ser una entidad más dentro de la estructura administrativa gubernamental, las degradan al punto de ser meros agentes del ejecutivo.

Por esa razón, las CAR se convirtieron en entidades clientelistas y sin mayor protagonismo en la toma de decisiones trascendentales en la política del medio ambiente y de explotación de los recursos naturales; así lo

confirman los sendos informes de la Contraloría General de la República, que no solo dejan al descubierto la falta de autonomía de las CAR, sino además el debilitamiento institucional de la autoridad ambiental y las influencias de los políticos de turno, que van en perjuicio de la preservación y garantía del medio ambiente, como se vio en el capítulo anterior.

Por ello, no es desacertado afirmar que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en el marco del activismo judicial, le hicieron decir a la Constitución Política, algo que la misma no contemplaba. ¿Cómo puede analizarse este activismo judicial frente al principio de supremacía constitucional y la vigencia de bienes jurídicos de superior jerarquía, como lo es el medio ambiente? ¿Es posible que la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, sobrepongan su voluntad frente al querer de la Asamblea Nacional Constituyente y sus decisiones sustituyan la Constitución?

4.1. EL ACTIVISMO JUDICIAL Y EL MEDIOAMBIENTE COMO FRENO

4.1.1. El activismo judicial

El activismo judicial, siempre fue apreciado como necesario en el modelo constitucional colombiano, a partir de 1991, y después de una tradición lego centrista, que en muchos casos, por la estricta sujeción a la ley, terminó por aceptar decisiones, que pese a haber sido dictadas en un contexto de validez formal, desconocieron lo contenidos reales de justicia e interés general (López M. D., 2009).

La confianza en el poder judicial y de contera, la desconfianza en el legislador, permitió que Corporaciones como la Corte Constitucional vivificaran la Constitución, entendida ésta como expresión del sentir popular, al punto de llegarse a manifestar que entre ésta y la Constitución solo había una hoja de papel (C-113, 1993) (C-131, 1993).

En este ejercicio judicial, en un momento, se criticó que la Alta Corporación en materia constitucional, estaba “legislando” o usurpando las funciones del legislador, hasta el punto que en casos concretos, exhortó al legislador a regular determinados fenómenos jurídicos, de acuerdo a la interpretación que hiciera en el contexto constitucional.

Sin embargo, dicho activismo judicial en el Estado Social de Derecho, era aceptable, mientras el poder judicial fuera independiente y en todo caso, se ejerciera en defensa del texto constitucional, como trasunto del principio de supremacía de la norma de normas, pues en últimas estaba reivindicando la soberanía del pueblo, expresada a través de la Asamblea Nacional Constituyente.

El problema se presenta, cuando la Alta Corporación en materia constitucional, pretende superar el deseo de la propia Carta Política que defiende.

El juez debe respetar la división de funciones entre los distintos poderes y no puede avanzar más allá de afirmar la garantía de los derechos a través de mandatos orientados a un resultado, evitando involucrarse en los procedimientos. (Lorenzetti, 2011, pág. 173)

Justamente, en la materia objeto de análisis, se ha visto cómo, contrario a la autonomía concedida por la Constitución a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional, la ha relativizado indicando que la misma es sui generis o especial, y en tal sentido, le ha puesto una serie de limitaciones que desvirtúan su sentido y razón de ser.

Este extremo activismo judicial puede ser razonablemente solucionado, con base en una concepción de “democracia

constitucional” (Lorenzetti, 2011), según la cual, la democracia funciona cuando se respetan la voluntad general, la felicidad del mayor número de personas. Hay que recordar que el gobierno de los jueces no puede sustituir a las mayorías, porque estos representan a un grupo minoritario en la sociedad.

Sin embargo, la función del poder judicial cobra vida cuando hace respetar a la Constitución en los casos en que las decisiones mayoritarias afectan los derechos individuales y colectivos. No obstante, no pueden avanzar más allá sustituyendo la voluntad del pueblo expresada en la Asamblea Nacional Constituyente.

Lo antedicho puede aplicarse a la defensa de los bienes ambientales, que son bienes colectivos. Por ejemplo, se justifica que el poder judicial declare inconstitucional una ley aprobada por una mayoría, que sean gravemente contrarias a la protección ambiental. Empero, no se justifica que dicho poder judicial vaya en contravía de la voluntad popular expresada en la Carta Constitucional.

Los jueces no tienen la capacitación adecuada en temas científicos, ni la información, ni los recursos para adoptar decisiones sobre procedimientos (...) Pero si decide de este modo, aumentará la expectativa social respecto de muchos otros casos y deberá intervenir en todo tipo de situaciones, lo cual excede ampliamente la capacidad de un poder judicial (...) No hay evidencia alguna de que el resultado de las políticas judiciales intervencionistas sea tan bueno como para presentarlo como una panacea. (Lorenzetti, 2011, pág. 175)

Justamente las Corporaciones Autónomas Regionales, surgieron bajo el concepto de cuenca, es decir, “territorios cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar” (Real Academia de la Lengua, 2016). De ahí que, el

nacimiento de las CAR lo constituye un concepto eminentemente ambientalista y ese es el horizonte que debe tener el poder judicial.

Debido al carácter especializado científico, técnico y administrativo de las CAR, la Corte, en el marco del control constitucional de las leyes, debió interpretar la Ley 99 de 1993, en el sentido de reafirmar la autonomía que le había otorgado el Constituyente, y pronunciarse frente a la omisión legislativa, respecto a clarificar la naturaleza de estos entes. Sin embargo, como se ha visto, relativizó tal autonomía al punto de anularla.

No obstante, aún las decisiones del Alto Tribunal Constitucional tienen límites, que se encuentran en el bien jurídico que pretende proteger el texto constitucional, en el marco de una democracia constitucional, esto es: el medio ambiente.

4.1.2. El medio ambiente como freno

El medio ambiente es una materia que naturalmente sobrepasa el campo jurídico y excede el entendimiento de la mayoría de los seres humanos, de allí que existan carreras dedicadas estrictamente al estudio del medio ambiente o a elementos que lo conforman, profesiones como la biología, la física, la química, ciertas ingenierías, etc., son programas que tratan aspectos relacionados con el medio ambiente por la gran importancia que tiene en el desarrollo mismo de estas profesiones, por eso, es a partir de una concepción adecuada de medio ambiente que se puede diseñar una adecuada legislación ambiental (Patiño, 1999).

En sentido general, se entiende por medio ambiente:

Las condiciones o conjunto de condiciones que afectan positiva o negativamente a todo organismo en la naturaleza. Cuando este organismo es el hombre, se habla entonces de medio ambiente humano, y se rige no sólo por leyes físicas y bióticas sino por leyes intelectuales o culturales. (Wilches, 1977, pág. 8)

En un sentido más técnico el medio ambiente es el conjunto que comprende el espacio terrestre, aéreo y acuático en donde el hombre desarrolla actividades para procurarse bienestar.

En el medio se integran el medio natural, constituido por el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas continentales superficiales y subterráneas, las marítimas, las costas, playas y plataforma continental, flora, fauna y vegetación, los espacios naturales continentales, submarinos y subterráneos y, en general, todos los elementos que forman parte de la biosfera. Pero también el medio humano, constituido por el entorno social-cultural del hombre, el patrimonio histórico-artístico y los asentamientos humanos, urbanos y rurales. (Padilla, 1992, pág. 8)

Bajo las consideraciones anteriores y comoquiera que el entendimiento del medio ambiente es muy complejo, no es posible intentar encasillarlo como otro tema más o común, en la agenda legislativa de los Estados; no es posible mediante una o varias leyes intentar abarcar la protección, conservación y garantía del mismo.

En este contexto eran las Corporaciones Autónomas Regionales, las encargadas de la salvaguarda del medio ambiente. No obstante, debido a su carácter y naturaleza especializada técnica y científica, es difícil que puedan cumplir su cometido, si no cuentan con la plena autonomía que les brindó el constituyente. A eso debe sumársele los conflictos de competencias, que se han generado en el entramado del SINA, y que de alguna manera afectan considerablemente la anhelada garantía medioambiental.

Por lo descrito, se perdió el ideal del Constituyente en materia ambiental, sus Corporaciones Autónomas Regionales, perdieron su autonomía, perdieron su independencia, perdieron su carácter de ente especial por fuera de la estructura administrativa institucional de gobierno, se les asemeja a un establecimiento público, perdieron su sentido de región, pues tanto los departamentos como municipios tienen también competencias ambientales, con lo que se presentan conflictos de competencias a pesar de ser las CAR los entes especializados, perdieron poder de decisión pues sus órganos internos están plagados de cuotas políticas, el sector central predomina en la composición de sus órganos rectores, sumado a la cuota de alcaldes y el gobernador de turno en cada CAR.

Las CAR no son más que un ente difícil de definir, en el cual confluyen el Gobierno Nacional, el Departamental, el municipal y el sector privado, en la práctica las minorías que restan al interior de las CAR no cuentan para nada. Al estar integradas por toda la clase política colombiana las convierte en un ente corrupto, clientelista y poco eficiente, un monumento al interés particular. Las CAR no tienen la capacidad de decidir nada en contra del ejecutivo, incluso si es para proteger el medio ambiente de la avaricia del particular inversor, los recursos naturales y el medio ambiente de los colombianos están en manos de nadie que pueda defenderlos y darles la importancia que tienen, están en manos de la clase política que es amiga de las grandes empresas y multinacionales que explotan sin consideración los recursos que posee el suelo colombiano.

En unas décadas solo quedarán los recuerdos en la mente de los colombianos sobre lo que fue ecológicamente el país, ese discurso que se impartía en la escuela primaria donde enseñaban que Colombia tenía tres cordilleras ricas en recursos naturales, cuya geografía estaba bañada por

una red inmensa de ríos caudalosos y de aguas puras, país que tenía dos mares repletos de recursos marinos que jamás fueron protegidos, selvas que poco a poco fueron taladas en “beneficio” del progreso del país.

Cuando ya no quede nada será el momento en que la sociedad comprenda que el tema ambiental no era un grupo de manifestantes en contra del desarrollo del país, sino que era el presupuesto mismo de nuestra existencia.

4.2. PROPUESTA DE RECONFIGURACIÓN

La complejidad del medio ambiente para su conservación y garantía requiere una sólida estrategia integral basada en el desarrollo y la debida aplicación complementaria de instrumentos de política ambiental.

No obstante, es un tema especializado que requiere profundización en el ámbito de estudio (Monroy, 2011), esto porque la problemática ambiental reviste una complejidad enorme, la cual rebasa la capacidad del individuo. Por ello, su solución requiere la unión de varios sectores, desde el económico, pasando por el jurídico, hasta de las ciencias consideradas puras como la química, e incluso de la sociología. Es un esfuerzo interdisciplinario y cultural que debe darse para conseguir el equilibrio que requiere el medio ambiente del planeta, para evitar la extinción de todo lo que se conoce.

De aquí surge la enorme necesidad de organismos especializados en materia ambiental, con suficiente capacidad administrativa y financiera; y con

verdadero poder de decisión en temas relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente, y en los cuales no se vean permeados intereses económicos y políticos de particulares.

Por lo expuesto, debe tener lugar la supresión o eliminación de todas y cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales, la eliminación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la supresión de las facultades ambientales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en una reforma constitucional crear una entidad nacional ambiental, con la competencia de otorgar los permisos y licencias ambientales, un órgano técnico e interdisciplinario, con autonomía constitucional, patrimonial, política y financiera, con facultad para expedir su propio reglamento, con la capacidad técnica, jurídica y ambiental suficiente para ser la única autoridad ambiental en el país, con sedes en todos los departamentos del territorio nacional (para garantizar la especialidad por regiones), con la misión de proteger y mantener el medio ambiente sano y el cuidado de los recursos naturales, desde el punto de vista eminentemente ambiental y de desarrollo sostenible, con estándares europeos de calidad en los proyectos que requieran uso de recursos naturales y que causen impactos ambientales.

Un órgano con total independencia de las Ramas del Poder Público, que tenga naturaleza de control y la misma importancia de la Contraloría General de la República o de la Procuraduría General de la Nación, incluso con mayor poder de decisión que un ministerio, con potestad reglamentaria e iniciativa legislativa en materia ambiental. Esto significa, que vendría a hacer parte de los órganos de control.

La composición interna debe ser completamente apolítica. El director debe ser elegido, por el Consejo de Estado en Sala Plena, de terna compuesta por candidatos de la Corte Suprema de Justicia, la Corte

Constitucional y la Contraloría General de la República, previa aprobación de sus hojas de vida por parte de la Universidad Nacional de Colombia a partir de concurso de méritos, justamente para buscar que quien llegue al cargo no tenga tintes politiqueros y de conveniencia a favor de unos pocos, tengan la idoneidad de proteger y conservar el medioambiente. El ejercicio de dicha actividad, debe por tanto ser ejercida por servidores públicos, que ejecuten fines propios del Estado en el marco de la función pública, siendo ésta impersonal, sin más limitaciones que la que le imponga la garantía del bien jurídico a proteger, con autonomía, independencia e imparcialidad.

Así mismo el ente tendría una junta directiva o general compuesta por nueve miembros, los cuales serían profesionales calificados en las áreas de economía, derecho, biología, química, física, geología, ingeniería civil e hidráulica, agricultura y demás profesiones afines o con enfoque en medio ambiente. Sus miembros deben ser elegidos por concurso organizado y calificado por las Universidades Públicas del país, previo estudio de hojas de vida por parte de la Universidad Nacional de Colombia; sus funciones estarían enfocadas a ser órgano asesor y de codirección del Director General, órgano que consulta y de decisión en materia de licencias ambientales respecto a megaproyectos que conlleven grandes impactos ambientales.

La asamblea general de administración, debe componerse por cinco representantes de cada Universidad Pública del país, diez miembros de las Universidades Privadas Nacionales que posean programas relacionados con el medio ambiente, cinco especialistas de gran trayectoria en temas ambientales, todos elegidos por concurso de méritos organizado por las Universidades Públicas del país. Este órgano estará encargado de producir los proyectos de ley y reglamentos en materia ambiental, que serán objeto de

estudio de la junta directiva, quien podrá realizar correcciones y recomendaciones motivadas.

Las leyes que expida el Congreso de la República en materia ambiental deberán contar con el visto bueno de la Autoridad Nacional Ambiental, teniendo la competencia o potestad de vetar las mismas, por razones de inconveniencia para el medio ambiente, casos en los cuales deberá soportar técnicamente su decisión.

Además, la Autoridad Nacional Ambiental tendrá una estructura dividida en oficinas; a saber: agua y fuentes hídricas, suelos-reforestación y agricultura sostenible, biodiversidad y banco genético, mares, parques naturales, aire, territorio, basuras, reciclaje y tratamiento de residuos, las cuales se encargarán de realizar los estudios, regulación, administración, control y supervisión del área de su competencia. Sus investigaciones e informes deberán ser presentados semestralmente a la Asamblea General para ser adoptados o ser insumos para la producción legislativa y reglamentaria.

En cada departamento la entidad contará con una sede técnica; así mismo en las zonas que se delimiten como estratégicas, podrán constituirse o establecerse comisiones permanentes de la entidad, encargadas de adelantar estudios, ejercer vigilancia y control. Para ello, es indispensable la creación de una unidad especial en la Policía Nacional que actúe como cuerpo armado ambiental, en frentes como minería ilegal, explotación clandestina de hidrocarburos, contaminación de fuentes hídricas y explotación ilegal de recursos naturales.

La entidad en su oficina de Biodiversidad y Banco Genético, creará el mapa biológico de Colombia, será la oficina encargada de las publicaciones

académicas de la entidad; igualmente de las investigaciones que de obligatorio cumplimiento se deben adelantar en todos los campos de sus competencias, que serán el insumo básico de las políticas ambientales a implementarse. Estos estudios deberán ser expuestos en las Universidades y Centros o Institutos Especializados en Medio Ambiente. Deberá crearse la cátedra de medio ambiente y recursos naturales a ser impartida en todas las instituciones públicas y privadas del país.

Un ente con capacidad de imponer fuertes sanciones a quienes contaminen y causen deterioro al medioambiente. De esta manera propendería por el desarrollo sostenible y buen trato a los recursos naturales que quedan. Estas sanciones van desde la imposición de multas, cierre de negocios o industrias, expropiación u ocupación de territorios en peligro, inhabilitación a participar en procesos o proyectos en que se pretenda el aprovechamiento de recursos naturales, imposición de sanciones económicas reparadoras de los perjuicios al ambiente e incluso a personas directamente afectadas o sus bienes (incluyendo animales), con poder de cobro coactivo -sin mediar sentencia judicial-, con competencia para ordenar embargo y secuestro de bienes; así como el remate de los mismos.

Esta facultad jurisdiccional se hace necesaria ante la cantidad de daños ambientales ocasionados en el territorio nacional y ante el colapso que sufre la administración de justicia por la congestión en que se encuentran los despachos Judiciales. El medio ambiente y los recursos naturales no pueden esperar 8, 10, 12, 15 o más años a que un Juez de la República emita una decisión que los proteja.

La propuesta también integra a la sociedad civil como un componente importante, la creación de veedurías ciudadanas o redes sociales de apoyo ambiental, para la vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales,

integra a la sociedad de manera directa en el ejercicio del poder público destinado a proteger el ambiente. Este componente acerca al Estado a la población más vulnerable y permite crear conciencia ambiental, lo que convierte al ente en un verdadero interlocutor válido frente a la sociedad.

Un ente que pueda promover el buen aprovechamiento de los recursos naturales y sea en un marco de auto sostenimiento, de responsabilidad ambiental y social, sin discursos románticos ni politiqueros, sino con un discurso realista de protección del medio ambiente y garantía del desarrollo sostenible, que haga frente al efecto invernadero y al cambio climático, a la recuperación de los suelos acabados por los productos químicos que se usan para cultivar y para eliminar los cultivos ilícitos.

A este órgano cada uno de los municipios tendría la obligación de presentar un informe anual sobre el uso del suelo y sobre el inventario de recursos naturales en su zona, en especial el recurso hídrico, informes dirigidos a la oficina correspondiente.

Sus recursos serían los mismos que los que actualmente manejan las CAR, con todo recurso que en el país se use en materia ambiental, más el cinco por ciento de las regalías. Con esto se busca que dicho ente sea un verdadero leviatán protector del medio ambiente, que no es otra cosa que proteger el país mismo, a su sociedad y a las generaciones futuras. Así mismo, podría destinarse medio o un punto del IVA para su financiación.

La creación de este órgano, más allá de permitir la consolidación de las entidades ya creadas (Rodríguez, 1994), eliminaría la burocracia y poca efectividad y nula operatividad de las entidades ya existentes, pues su administración, debería estar en la capacidad de comandar las instituciones que se establezcan a nivel regional (Rodríguez, 1994).

Es imprescindible que se incorpore lo ecológico en los planes de desarrollo y de inversión (Rodríguez, 1994). Además, debe crear estrategias para el buen uso de recursos; generar ventajas competitivas en el marco del comercio internacional y el medio ambiente, la normatividad que cree debe ajustarse a la búsqueda de inserción en el mercado internacional (Rodríguez, 1994), en un contexto de protección y conservación continua del medio ambiente.

En este marco, las relaciones internacionales deben estar encaminadas a la solidaridad global, debe buscarse la ratificación de convenios, intensificar los tratados, fortalecer las relaciones con naciones vecinas, aprovechar que las naciones desarrolladas han orientado recursos para lograr la cooperación internacional.

El ordenamiento territorial es una de las tareas primordiales del órgano como verdadera autoridad ambiental, las cuencas hidrográficas representan una óptima gestión ambiental, pues urgen tareas en regiones débiles como el choco, Orinoquia, san Andrés y Bogotá, en el caso de san Andrés (Rodríguez, 1994)

Finalmente, es importante señalar que en países como Estados Unidos existe una sola autoridad ambiental, “este poder es ejercido por el Gobierno federal a través de una agencia estatal, la *Environmental Protection Agency*, más conocida como EPA” (Perales, 1997), lo cual contrasta con la existencia en nuestro país de treinta y tres corporaciones autónomas regionales, más un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás entes con competencias en materia ambiental.

De allí la propuesta de reestructurar las autoridades ambientales colombianas, en especial, las Corporaciones Autónomas Regionales.

Naturalmente, esta propuesta debe darse en el ámbito de una modificación a la Constitución Política, gestada por el Congreso de la República, mediante Acto Legislativo: la protección indispensable al bien jurídico lo amerita, las condiciones actuales medioambientales, así lo exigen.

Todo lo anterior, es viable bajo el concepto de “Constitución viviente”, según la cual, en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, que sigan vigentes pronunciamientos que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora, no solo deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma, sino además informan y ambientan la función del Congreso. (Sentencia C-570, 2012)

La anterior propuesta es coherente con el postulado de unidad nacional, centralización política y descentralización administrativa, en tanto la autoridad ambiental se personifica en un órgano de control ajeno a las ramas del poder público, que en todo caso, tiene en cuenta las necesidades de las regiones del país, al hacer presencia en cada una de ellas y trabajar de manera coordinada y armónica con las entidades territoriales.

Pretender que la protección del medioambiente, siga en manos de las CAR, que no pueden ostentar una autonomía plena, debido al carácter unitario del Estado, hace subsistir las dificultades de coordinación y

armonización entre el sector central y el regional en perjuicio del medio ambiente.

CONCLUSIONES

En los años noventa América Latina avanzó en materia de gestión ambiental debido a la incidencia que en cada país tuvo la Cumbre de la tierra en Río 1992.

Colombia, particularmente atravesaba por una gran reforma constitucional, gestada por el poder popular. Justamente, la Constitución Política de 1991, permitió que los avances en materia internacional sobre medio ambiente, tuvieran cabida en el ordenamiento jurídico interno, al considerar dicho bien jurídico como derecho humano.

La gran conquista, sin embargo fue la de haber contemplado cláusulas constitucionales de superior jerarquía, tendientes a la protección, garantía y salvaguarda del medio ambiente y el desarrollo sostenible, de fácil viabilidad, en el marco de la descentralización, la autonomía y la independencia de los organismos encargados de tan valiosa labor. En este contexto, dotó de

autonomía a las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes especializados, idóneos para el cumplimiento de las funciones que le encomendara el legislador.

Los principales logros registrados en dicha época obedecen a la conciencia pública sobre problemáticas ambientales, su impacto en la calidad de vida y la comprensión de la relación existente entre medio ambiente y desarrollo, la inclusión ambiental en las Constituciones de los países de LATAM y el Caribe, los convenios ratificados, la creación de entidades descentralizadas para la administración de la gestión medio ambiente.

Sin embargo y pese a los avances, es paradójica la relación entre el fortalecimiento constitucional e institucional de la gestión ambiental versus la degradación del entorno ecológico, el deterioro ambiental, la pobreza y el crecimiento de la población.

En este contexto es evidente el declive de las instituciones y políticas ambientales, que ha tenido lugar con ocasión de las grandes cantidades de reformas que realizan las autoridades ambientales, el caso Colombiano presenta marginación en temas ambientales frente a la promoción de otros tales como minería, turismo o la energía; a su vez se considera que las autoridades ambientales han perdido capacidad técnica para operar y existe poco presupuesto destinado a una buena gestión ambiental.

Además se suma a ello, la grave crisis por los proyectos mineros y la extracción de hidrocarburos que demuestra la fragilidad de los entes encargados de la gestión ambiental y la poca e inadecuada inserción de la agenda ambiental.

En este ámbito, las instituciones ambientales han sido captadas por la fascinación que comportan los intereses de ciertos individuos que favorecen intereses de algunos pero abandonan la protección de los recursos naturales de la nación, en medio de una cultura, política e ideales propios.

En palabras de Rodríguez (2009), frente a esta problemática, han tenido lugar los siguientes fenómenos: (i) La fracasonomía, entendida como la actitud que tiende a minimizar lo bueno de una política exaltando sus falencias; bajo esta lógica, los gobiernos de turno no continúan con las políticas gubernamentales por considerarlas del todo malas generando el 2 factor; (ii) reformismo, según el cual, se reforma y no se trabaja sobre lo ya elaborado desatando el 3 factor; (iii) el preciosismo legal, mediante el cual se suele hallar remedio a toda problemática mediante la expedición de leyes; el reformismo como el preciosismo hallan en el 4 factor; (iv) la fragilidad institucional y de las políticas ambientales, hacen que el gobierno de turno cree una dependencia de la gestión ambiental supeditada al arbitrio del presidente.

Dicha fragilidad de las instituciones y de la gestión ambiental frente a coyunturas políticas y económicas, favorece la falta de coherencia de las instituciones de sus políticas públicas, los gobernantes no conocen las consecuencias que tienen sus políticas económicas sobre el medio ambiente. A esto debe sumarse el bajo índice de la conciencia ambiental en cabeza de la población, lo cual hace más gravoso el paradigma del crecimiento económico; de esta manera se otorga una posición marginal al ambiente.

El papel de la globalización también es un factor que genera declive, en tanto, fruto de los acuerdos comerciales que celebran las naciones los acuerdos de Río se han trasladado a un plano secundario en cuanto a metas

medioambientales y de desarrollo sostenible, el comercio nuevamente se impone sobre la agenda ambiental. El futuro augura una gestión ambiental minada por destrucción y daño ambiental. La falta de conciencia mundial sobre la protección medioambiental es evidente; basta con estudiar por ejemplo, el comportamiento de Estados Unidos en los últimos días frente al retiro del Acuerdo de París; instrumento que fue creado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del Calentamiento Global (ONU, 2015). En este sentido, Estados Unidos iría en contravía de las naciones que se comprometieron a reducir sus emisiones de monóxido de carbono, con graves repercusiones en la salud ambiental.

En este contexto se ha desenvuelto el trasegar de las CAR, que han sido objeto de reformas, por vía legal, reglamentaria y jurisprudencial, contrariando la filosofía constitucional que quiso dotarlas de autonomía. Limitaciones, que sin duda y cada vez más, las hacen depender del gobierno, olvidando la misión para la cual fueron creadas.

Es necesario, entonces, fortalecer prioridades en política ambiental dentro de las agendas nacionales. Los países de la región deben estar en capacidad de prever y reparar el daño ambiental. Debe dirigirse el crecimiento económico hacia la erradicación de la pobreza y mejorar la calidad de vida, con ello se logrará un desarrollo verdaderamente sostenible.

Se considera, que ello es posible, mediante la supresión de las CAR, que ya no tienen cabida en el actual modelo constitucional y social, y que a cambio se crea una única autoridad ambiental de control, con presencia en todo el territorio nacional, con iniciativa legislativa y derecho a vetar leyes

que en esta materia expida el Congreso; es imposible prohibir al legislativo regular los temas ambientales, pues se estaría no solo violando la Constitución, además se desconocería la naturaleza propia del legislador.

Empero, la inclusión de estas dos competencias en la Autoridad Nacional Ambiental genera empoderamiento desde el sector encargado de velar por el medio ambiente y los recursos naturales, logrando una real participación en la toma de decisiones que afectan a todos los habitantes del país y a sus generaciones futuras.

La Autoridad Nacional Ambiental sería el órgano rector de la política pública ambiental y su primer guardián, con poder sancionador efectivo y actuación en tiempo real, al poseer la facultad de ocupación de los territorios en peligro de afectación. Lo anterior, cambia totalmente el ejercicio de la protección ambiental en el país, que ve como primero se destruye para luego escuchar el discurso repleto de lamentaciones y la endeble promesa de no repetición.

La necesidad de una Autoridad Nacional Ambiental radica en la viabilidad del país como hospedaje de una sociedad en crecimiento, con necesidades infinitas insatisfechas y con recursos limitados y desprotegidos. Con poca cultura ambiental y excesiva fascinación por la destrucción de lo que no cuesta, sumado al interés empresarial nacional y multinacional de explotar recursos naturales sin control y con la aquiescencia y vista gorda de los dirigentes nacionales, departamentales y municipales.

La estructura descrita de la Autoridad Nacional Ambiental la dota de una interdisciplinariedad justa y necesaria para enfrentar lo mencionado, no es momento de dudar ni seguir esperando cambios políticos basados en promesas electorales, es momento de ser responsables y solidarios con lo

que nos rodea y de lo cual nos servimos a diario. Es momento de caminar en busca de la estabilidad entre nuestros recursos naturales y el desarrollo del país en tiempos en que el cambio climático amenaza la existencia misma del hombre, en especial ahora que dos de los tres países que no firmaron o que se retiraron del acuerdo de París (Nicaragua, EE.UU.) hacen parte de nuestro continente.

Esta estructura resalta no solo su poder de vigilancia, control y sanción, también su labor investigativa necesaria para desarrollar estudios que logren mejorar las condiciones ambientales en el territorio nacional y que sean ejemplo de imitación por parte de otros países. Colombia por su fortuna en biodiversidad tiene la obligación de ser pionera en protección ambiental y de buen manejo de los recursos naturales. Debe ser potencia en estudios e investigación ambiental. El país tiene la obligación de ser la Nación Verde o del Agua.

Así mismo en la Autoridad Nacional Ambiental convergen todos los sectores sociales, creando un órgano público con participación ciudadana en las decisiones que los afectan, con ello haciendo realidad el principio de democracia participativa.

Esta estructura del ente propuesto, sobrevive a los cambios gubernamentales y legislativos de cada cuatro años, generando una política pública responsable y permanente, eliminando de los discursos electorales las promesas políticas que impactan negativamente los recursos naturales existentes en determinadas zonas del territorio. Con esto el ambiente y los recursos naturales podrían verse protegidos de las negociaciones entre grupos económicos y candidatos, pues no estarían a su alcance o bajo su decisión.

El ente y su autonomía e independencia no estarían supeditadas a las teorías revolucionarias o novedosas de los Magistrados que de vez en cuando asaltan naturalezas de entidades y las transportan al centralismo marcado en el Estado Colombiano.

Esta estructura garantizaría que las victorias logradas en consultas populares efectuadas para evitar o decidir la explotación de recursos naturales, no resulten desconocidas a la mañana siguiente por el Ejecutivo en evidente violación de los principios democráticos y en interés indebido o de favorecimiento a los intereses particulares nacionales o foráneos que propenden por la extracción de minerales, caso claro el de la consulta popular contra la minería en el municipio de Cajamarca-Tolima. Tema aún sin claridad.

Colombia tiene el deber de propender por la integración de legislaciones latinoamericanas en materia ambiental, y liderar procesos tendientes a implementar prácticas protectoras del ambiente sano y de los recursos naturales, recuperando la mancha verde cada vez más pequeña en el continente americano vista desde el espacio.

BIBLIOGRAFÍA

Aghon, G. &. (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago de Chile: CEPAL.

Amaya, N. O. (2002). La Constitución Ecológica de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Calderón, L. C. (2008). Propuesta de modelo para la gestión y ejecución de las competencias sectoriales en salud ambiental para Colombia. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.

Canal, A. F. (2008). Las Corporaciones autónomas regionales. Quince años después de la creación del SINA. Bogotá DC.: Editor Foro Nacional Ambiental.

Canal, A. F. (22 de Diciembre de 2016). Las Corporaciones Autónomas Regionales. Quince años después de la creación del SINA. Obtenido de <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fmanuelrodriguezbecerra.org%2Fbajar%2Fcorporaciones.pdf>

Canal, F. (2007). Elementos de análisis para la evaluación y ajuste de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible. Foro Nacional Ambiental. Documento de Políticas Públicas. No.14, 1-12.

Carrizosa, J. (2008). Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Congreso de la República . (28 de diciembre de 1983). Ley 60. Por medio de la cual se crea la Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare, Cornare. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CXX. N. 36431. 3, ENERO, 1983. PÁG. 3.

Congreso de la República. (24 de diciembre de 1959). Acto Legislativo número 3. Por medio del cual se modifica el artículo 7 de la Constitución Nacional. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO XCVI. N. 30138. 22, ENERO, 1959. PÁG. 4.

Congreso de la República. (31 de enero de 1961). Ley 3. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 30.437.

Congreso de la República. (15 de noviembre de 1962). Ley 61. Por la cual se crea la Corporación Regional de los Valles del río Zulia, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO XCIX. N. 30958. 23, NOVIEMBRE, 1962. PÁG. 1.

Congreso de la República. (31 de diciembre de 1964). Ley 66. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Quindío. Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CI. N. 31585. 18, FEBRERO, 1965. PAG 241.

Congreso de la República. (26 de diciembre de 1968). Decreto 3130. Por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 32.687 .

Congreso de la República. (26 de diciembre de 1968). Ley 65. Por la cual se provee a la rehabilitación y desarrollo de la Zona Bananera del Magdalena, se crea la Junta de Fomento Bananero y la Corporación de Desarrollo de Urabá, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL AÑO CV. N. 32681. 28, DICIEMBRE, 1968. PÁG. 4.

Congreso de la República. (23 de diciembre de 1971). Ley 40. Por la cual se crea la Corporación Regional Autónoma para la defensa de las ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu, se determina su régimen de funcionamiento y se provee a su financiación. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CVIII. N. 33502. 26, ENERO, 1972. PÁG. 3.

Congreso de la República. (26 de enero de 1976). Decreto 127. Por el cual se adscriben al Departamento Nacional de Planeación las Corporaciones Autónomas Regionales. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CXII. N. 34501. 2, MARZO, 1976. PÁG. 5.

Congreso de la República. (15 de enero de 1981). Ley 10. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Tolima y se dictan otras disposiciones. Bogotá,

Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CXVII. N. 35697. 9, FEBRERO, 1981. PÁG. 1.

Congreso de la República. (23 de noviembre de 1981). Ley 66. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CXVIII. N. 35897. 3, DICIEMBRE, 1981. PÁG. 2.

Congreso de la República. (5 de febrero de 1982). Ley 27. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo e Integración de Nariño y Putumayo y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CXVIII. N. 35949. PÁG. 10.

Congreso de la República. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá, Colombia: Gaceta constitucional No. 114.

Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 41146.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Dr. Roberto Suárez Franco. (29 de abril de 1996). Concepto No.: 814 - Ley Orgánica de Presupuesto. Aplicación a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Bogotá, Colombia.

CONSEJO DE ESTADO. Radicación No.894 (Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente César Hoyos Salazar 14 de noviembre de 1996).

CONSEJO DE ESTADO. Radicación 1382 (Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente Ricardo Hernando Monroy Church 22 de noviembre de 2001).

CONSEJO DE ESTADO. Radicación Interna. 17478, Radicado No. 11001-03-26-000-1999-00089-00(17478) (Sala de lo Contencioso

Administrativo Sección Tercera. Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio 9 de julio de 2005).

Contraloría General de la República. (2013). Minería en Colombia, institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Bogotá: Imprenta Nacional.

Contraloría General de la República. (2013). Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza. Bogotá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2014). Minería. Política pública de desarrollo minero. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Contraloría General de la República. (2015-2016). Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. Obtenido de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461292/Informe+sobre+el+Estado+de+los+Recursos+Naturales+y+del+Ambiente+2015+-+2016/b89427cb-857e-407c-9ef3-1aac6aaf3708?version=1.1>

Contraloría General de la República. (2017). El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia. Obtenido de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465175/El+proceso+administrativo+de+licenciamiento+ambiental+en+Colombia+2017.pdf/43338651-d296-459e-89e7-717bee8d4eea?version=1.0>

Corte Constitucional. Sentencia C-035 , D-10864 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado 8 de febrero de 2016).

Corte Constitucional. Sentencia C-1051, Expediente D-3469 (MP. Jaime Araujo Rentería 4 de octubre de 2001).

Corte Constitucional. Sentencia C-113, Expediente No. D-096 (MP. Jorge Arango Mejía 25 de marzo de 1993).

Corte Constitucional. Sentencia C-123, D-9700 (MP. Alberto Rojas Ríos 5 de marzo de 2014).

Corte Constitucional. Sentencia C-131, Expediente N° D-182 (MP. Alejandro Martínez Caballero 1 de abril de 1993).

Corte Constitucional. Sentencia C-149, D-7828 y D-7843 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio 4 de marzo de 2010).

Corte Constitucional. Sentencia C-262, Expediente No. D-724 (MP. Fabio Morón Díaz 20 de junio de 1995).

Corte Constitucional. Sentencia C-373, D-1544 (MP. Fabio Moron Díaz 13 de agosto de 1997).

Corte Constitucional. Sentencia C-462, Expediente D-6957 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra 14 de mayo de 2008).

Corte Constitucional. Sentencia C-478, D-003 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz 6 de agosto de 1992).

Corte Constitucional. Sentencia C-497, D-600 (MP. José Gregorio Hernández Galindo 3 de noviembre de 1994).

Corte Constitucional. Sentencia C-536, D-1280 (MP. Alejandro Martínez Caballero 16 de octubre de 1996).

Corte Constitucional. Sentencia C-570, Referencia: expediente D-8814 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub 18 de julio de 2012).

Corte Constitucional. Sentencia C-579, D-3260 y D-3262 (acumulados) (MP. Eduardo Montealegre Lynett 5 de junio de 2001).

Corte Constitucional. Sentencia C-593, Expediente No. D-967 (MP. Fabio Morón Díaz 7 de diciembre de 1995).

Corte Constitucional. Sentencia C-692, Expediente D-6572 (MP. Rodrigo Escobar Gil 5 de septiembre de 2007).

Corte Constitucional. Sentencia C-004 , Proceso D-138 (MP. Ciro Angarita Barón 14 de enero de 1993).

Corte Constitucional. Sentencia C-221, Expediente D-1458 (MP. Alejandro Martínez Caballero 29 de abril de 1997).

Corte Constitucional. Sentencia C-275, Expediente D-1895 (MP. Carmenza Isaza de Gómez 3 de junio de 1998).

Corte Constitucional. Sentencia C-298, Expediente R.E.174 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio 27 de abril de 2011).

Corte Constitucional. Sentencia C-366, Expedientes acumulados D-8804 y D-8808 (Corte Constitucional. MP. Luís Ernesto Vargas Silva 16 de mayo de 2012).

Corte Constitucional. Sentencia C-373, Expediente D-1544 (MP. Fabio Morón Díaz 13 de agosto de 1997).

Corte Constitucional. Sentencia C-423, Expediente No. D- 557 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa 29 de septiembre de 1994).

Corte Constitucional. Sentencia C-431, expediente D-2589 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa 12 de abril de 2000).

Corte Constitucional. Sentencia C-447, Expediente D-1962 (MP.Carlos Gaviria Díaz 26 de agosto de 1998).

Corte Constitucional. Sentencia C-509, Expediente D-7002 (MP. Mauricio González Cuervo 21 de mayo de 2008).

Corte Constitucional. Sentencia C-517 , Ref: Proceso D-001 (MP. Ciro Angarita Barón 15 de septiembre de 1992).

Corte Constitucional. Sentencia C-541, Expediente D-315 (MP. Hernando Herrera Vergara 24 de noviembre de 1993).

Corte Constitucional. Sentencia C-554, Expediente D-6677 (MP. Jaime Araujo Rentería 25 de julio de 2007).

Corte Constitucional. Sentencia C-570, Expediente D-8814 (MP. José Ignacio Pretelt Chaljub 18 de julio de 2012).

Corte Constitucional. Sentencia C-595 , expediente D-7977 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio 27 de julio de 2010).

Corte Constitucional. Sentencia C-689, Expediente D-8438 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva 21 de septiembre de 2011).

Corte Constitucional. Sentencia C-894, Expediente D-4552 (MP. Rodrigo Escobar Gil 7 de octubre de 2003).

Corte Constitucional. Salvamento parcial de voto a la sentencia C-462 de 2008, Expediente D- 6957 (MP. Dr. Jaime Araujo Rentería 2008).

Gonzales, F. e. (2006). Retos y Proyecciones en la Gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible . Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

González Villa, J. E. (2006). Derecho Ambiental Colombiano. Tomo I, parte general. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Invemar. (s.f.). Sistema Nacional Ambiental. Los actores del SINA. Obtenido de <http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/1843SINA.pdf>

Lacouture Danies, H. M. (2006). Administración Regional de los Recursos Naturales Renovables. Revista de Derecho, No. 026. Universidad del Norte, 320-345.

Leal, R. (2003). Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Bogotá: ASOCARS.

Londoño, T. B. (2006). Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.

Loperena, R. D. (1998). Los Principios de Derecho Ambiental. Civitas S.A. .

López Dávila, C. E. (Octubre de 2000). Análisis y propuesta integral para la operatividad del sistema nacional ambiental SINA. Bogotá, Colombia:

Pontificia Universidad Javeriana.

López, C. (2003). El Sistema Nacional Ambiental. Bogotá: Librería El Profesional.

López, D. I. (2003). Manual del Sistema Nacional Ambiental. Bogotá D.C: Librería del Profesional.

López, D. I. (2012). El Régimen Jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales. Bogotá D.C.: Ibañez.

López, D. I. (2012). El Régimen Jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales. Bogotá D.C.: Ibañez.

López, M. D. (2009). El derecho de los jueces. Bogotá: Legis.

Lorenzetti, R. (2011). Teoría del derecho ambiental. Bogotá: Temis.

Lozano, C. B. (2009). Derecho Ambiental Administrativo . Madrid-España. : DYKINSON. Décima Edición.

Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano . En Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia, 101-255.

Mantilla, L. E. (2015). La autonomía de las CAR en la jurisprudencia constitucional de Colombia: Análisis de línea jurisprudencial. Jurídicas CUC, 327-344.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Guía Técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Obtenido de http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Gu%C3%ADa_POMCAs/1_Gu%C3%ADa_T%C3%A9cnica_pomcas.pdf

Monroy, R. J. (2011). Instrumentos de política ambiental. De El Costo de la Indiferencia Ambiental. Valoración de Costos Ambientales, Instrumentos de Política y Crisis Ambiental. Bogotá D.C: Editorial Universidad del Rosario.

Organización de las Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río de Janeiro. (pág. 10). Río de Janeiro: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/declaracion-de-rio-1992.pdf>.

Padilla, H. E. (1992). Tratado de Derecho Ambiental. Bogotá D.C.: Librería del Profesional.

Pastrana, B. E. (2012). Colombia ¿Una potencia en desarrollo?. Escenarios y desafíos para su política exterior. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.

Patiño, P. M. (1999). Nociones Generales de Medio Ambiente. . Bogotá: Legis.

Perales, C. d. (1997). La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente. . Madrid-España: Civitas S.A.Segunda Edición.

Perea, V. F. (1998). Derecho y Medio Ambiente. Bogotá D.C: Biblioteca Jurídica DIKÉ.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 1974). Decreto 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 34243.

Presidencia de la República. (27 de julio de 1994). Decreto 1600. por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de Información Ambiental. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 41465.

Presidencia de la República. (3 de agosto de 1994). Decreto 1768. Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 41.477.

Presidencia de la República. (3 de agosto de 1994). Decreto 1865. Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas

Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 41.478.

Presidencia de la República. (3 de agosto de 1994). Decreto 1867. Por el cual se reglamenta el Consejo Nacional Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (2 de agosto de 2002). Decreto 1668. Por el cual se modifica el Decreto 1867 de 1994. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 44.892.

Presidencia de la República. (27 de septiembre de 2011). Decreto 3573. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.205.

Presidencia de la República. (27 de septiembre de 2011). Decreto 3573. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.205.

Presidente de la República. (27 de agosto de 1954). Acto Legislativo 05. Por el cual se confieren unas autorizaciones. Bogotá, Colombia: Diario Oficial AÑO XCI. N. 28649. 13, DICIEMBRE, 1954. PÁG. 3.

Presidente de la República. (22 de octubre de 1954). Decreto 3110. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Cauca, de acuerdo con el Acto Legislativo número 5 de 1954. Bogotá, Colombia: Archivos Banco de la República.

Presidente de la República. (18 de julio de 1960). Decreto 1710. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú. Bogotá, Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO XCVII N. 30305. 16, AGOSTO, 1960. PÁG. 8.

Presidente de la República. (22 de mayo de 1968). Decreto 760. Por la cual se crea la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó. Bogotá, Colombia.

Presidente de la República. (17 de diciembre de 1983). Decreto 3450. Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la frontera Nororiental. Bogotá, Colombia.

Presidente de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1076. Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/8-1-normativa/2093-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-30#decreto-único-hipervinculos>

Real Academia de la Lengua. (2016). Diccionario. Madrid : Edición XXI. .
Riveros, H. &. (1997). Perspectiva constitucional de la gestión ambiental.

Bogotá: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Rodríguez, B. M. (1994). La política ambiental del fin del siglo: una agenda para Colombia. Bogotá: CEREC.

Rodríguez, M. (1998). La reforma ambiental en Colombia. Bogotá: Tercer mundo.

Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más Verde al Estado Colombiano?. Revista de Estudios Sociales No. 32. Universidad de Los Andes, 18-33.

Sánchez, H. H. (2016). La noción de autoridad administrativa independiente en España y en Colombia. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Sánchez, P. G. (2002). Desarrollo y medio ambiente una mirada a Colombia. Economía y Desarrollo. Vol.I No. 1, 79-98.

Tierra Digna. Centro de Estudios para la Justicia Social. (15 de junio de 2012). El verdadero rostro de la locomotora minera y sus particularidades en el Departamento del Chocó. Obtenido de <http://www.tierradigna.org/attachments/article/7/El%20verdadero%20rostro%20de%20la%20Locomotora%20Minera.pdf>

Ucros, J. C. (2012). Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano. Obtenido de <https://docs.google.com/viewer?>

url=http%3A%2F%2Fwww.fao.org%2Fforestry%2F17272-09c7bb88cbaad85cf5c312d8422b30afb.pdf

Universidad Externado de Colombia. (2000). Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Instituto de Estudios del Ministerio Público. Primera Edición.

Vidal, P. J. (1961). Las Corporaciones Autónomas Regionales. Separata. Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Viloria, J. (2010). Documentos de trabajo sobre economía regional. Cartagena: Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales.

Wilches, G. (1977). Curso de derecho ambiental. . Popayán: Universidad del Cauca, Imprenta Sena.

Xercavins, J. &. (2005). Desarrollo sostenible. Barcelona: Ediciones UPC.