

# LA AUTONOMÍA DE LAS CAR EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: ANÁLISIS DE LÍNEA JURISPRUDENCIAL\*

DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.15>

Recibido: 30 de Abril de 2015 / Revisado: 27 de Julio de 2015 / Aceptado: 29 de Julio de 2015

**Luz Stella Mantilla\*\***

Universidad de la Amazonía

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article:

Mantilla, L. (2015). La autonomía de las CAR en la jurisprudencia constitucional de Colombia: Análisis de línea jurisprudencial. *Jurídicas CUC*, 11(1), 327-344. doi: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.15>

## Resumen

La administración pública del ambiente en Colombia se caracteriza por ser descentralizada. Con base en esta forma de organización, los recursos naturales renovables se encuentran organizados bajo criterios de unidad ecosistémica que están sujetos a la jurisdicción territorial de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR. Las CAR forman parte de lo que en Colombia se denomina Sistema Nacional Ambiental, SINA, y aunque no están sometidas a jerarquías administrativas por parte del Ministerio de ambiente, se discute acerca de los verdaderos alcances de su autonomía administrativa. La discusión respecto de la autonomía de las CAR ha generado tensiones entre el nivel central y el nivel descentralizado hasta el punto de ser necesaria la intervención de la jurisdicción constitucional para establecer los límites a la posibilidad que tiene el Ministerio de intervenir en las actuaciones de las CAR, y, para delimitar aquellas competencias en que las CAR pueden actuar autónomamente.

## Palabras clave:

Línea jurisprudencial, Descentralización administrativa en materia ambiental, Autonomía en materia ambiental

\* Artículo resultado del proyecto de investigación "Regímenes internacionales de acceso a los recursos genéticos y participación en la distribución de beneficios", desarrollado por el grupo de investigación en Derecho de los Recursos Naturales, de la Universidad de la Amazonia, con sede en la ciudad de Florencia, Colombia.

\*\* Abogada, Especialista en Derecho Ambiental, Universidad Externado de Colombia. Es candidata a magíster en la misma casa de estudios. En la actualidad se desempeña como profesora de Derecho Ambiental y Derecho Romano en la Universidad de la Amazonia, en Florencia, Colombia. Correo electrónico: [ismantillag@yahoo.es](mailto:ismantillag@yahoo.es)

## THE INDEPENDENCE OF THE AUTONOMOUS REGIONAL CORPORATIONS IN THE CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE: A JURISPRUDENTIAL LINE ANALYSIS

### Abstract

*Public administration regarding the environment in Colombia is described as being decentralized. Based on this kind of structure, renewable natural resources are organized taking into account different ecosystem criteria which are subjected to territorial jurisdiction of the Autonomous Regional Corporations –CAR. These CARs integrate the Environmental National System –SINA- in Colombia, and despite they are not subdued to any administrative hierarchy from the Ministry of Environment, the real scope of their administrative autonomy is a source of debate. The discussion related to CAR's independence has stressed relations between decentralized and centralized levels to the extent of resorting to the Constitutional jurisdiction in order to establish limits on the Ministry's intervention to CARs actions, as well as to delimit CAR's autonomy concerning certain situations.*

### Keywords:

Jurisprudential Line, Administrative Decentralization for Environmental Matters, Environmental Action Autonomy

## INTRODUCCIÓN

El medio ambiente en Colombia es administrado por un conjunto de entidades que pertenecen a los niveles central y descentralizado de la administración pública. La ley 99 de 1993 instituyó el Sistema nacional ambiental e indicó que las autoridades ambientales en Colombia son: 1) el Ministerio de Ambiente; 2) las Corporaciones autónomas regionales; y 3) las entidades territoriales.

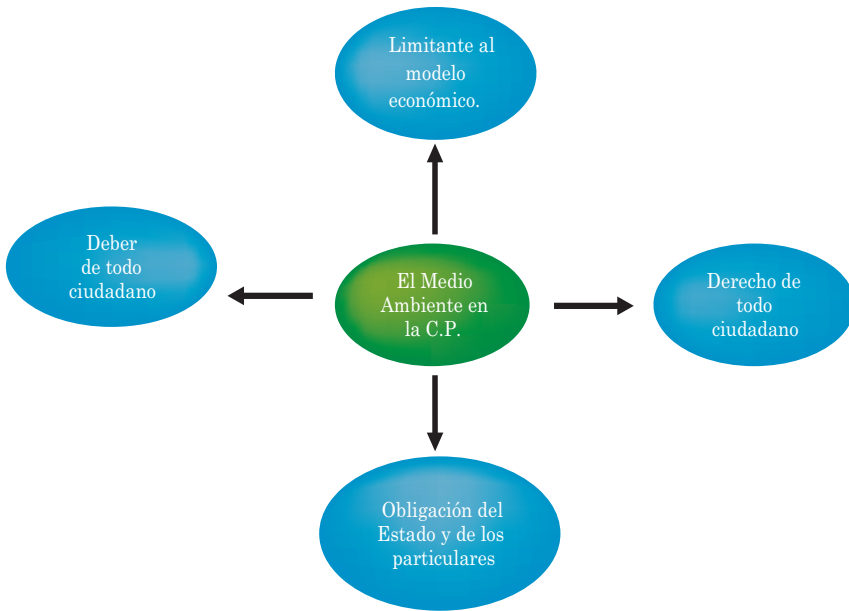
En razón a esta organización institucional, el Sistema nacional ambiental fundó el desarrollo de sus objetivos a través del principio de la autonomía entre este conjunto de entidades. Sin embargo, se han configurado situaciones en las que el principio de la descentralización se ha visto afectado por algunas normas que en apariencia vulneran la autonomía de las entidades descentralizadas pertenecientes al Sistema nacional ambiental. A continuación se analiza este fenómeno a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## METODOLOGÍA

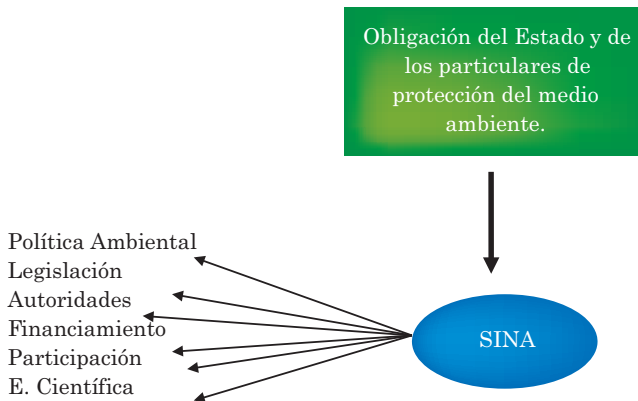
El presente estudio se divide en dos apartados. En el primero se plantea de manera gráfica y sintética algunos de los fundamentos constitucionales y legales de la protección del medio ambiente; se presenta el problema jurídico planteado para este escrito; se identifican las hipótesis que dan respuesta a la interrogante; se formulan las variables dentro de estas hipótesis; y se proponen las características que determinan a las variables. Además, se formulan las conclusiones que surgen del análisis de las sustancias de la Corte Constitucional que desarrollan el tema. En el segundo aparte, que se entrega como documento anexo, se presenta una selección de extractos de las sentencias empleadas en el primer aparte que sirven como sustento y demostración de lo aquí concluido.

### *Fundamentos constitucionales y legales*

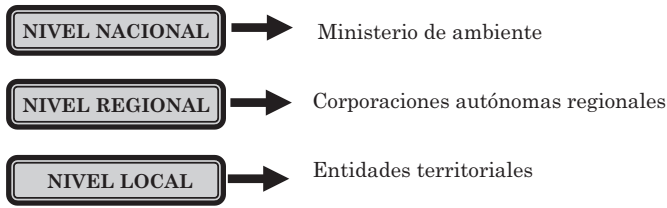
El medio ambiente es desarrollado por la Constitución a través de cuatro acepciones diferentes (Sentencias T-411/1992 y C-059/1994).



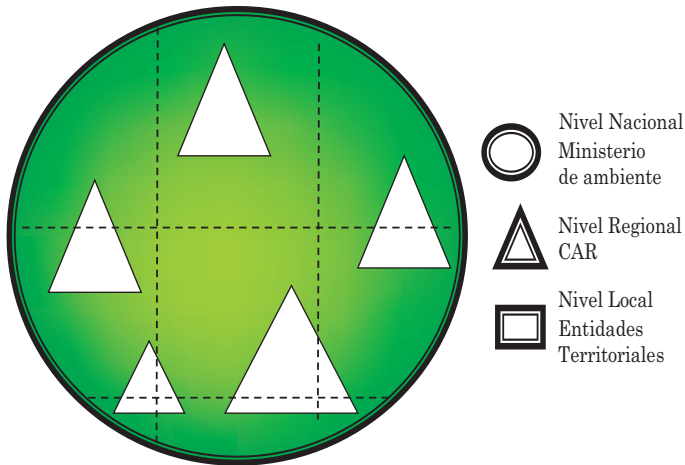
La obligación conjunta de los particulares y el Estado de proteger al medio ambiente se desarrolla a través del Sistema nacional ambiental.



Las autoridades ambientales están organizadas en un sistema mixto donde se encuentran entidades nacionales, regionales y locales que pertenecen a los niveles central y descentralizado de la administración pública.



El Ministerio de Ambiente es la cabeza de la política ambiental Colombiana y profiere la legislación sectorial que en materia ambiental rige en todo el territorio nacional. Las Corporaciones autónomas regionales son las máximas autoridades ambientales a nivel regional. Los departamentos y los municipios cumplen con algunas competencias ambientales del nivel territorial.



Entre las autoridades que forman parte del SINA existe autonomía en razón de la descentralización administrativa y territorial que caracteriza el sistema. En consecuencia, conforme a los postulados del Derecho administrativo colombiano no existe jerarquía entre unas y otras



Sin embargo, el parágrafo del artículo 4 de la Ley 99 de 1993 señala que existe el siguiente orden jerárquico.



### *Planteamiento del problema e hipótesis*

P J (H 1, H 2)

Problema jurídico - PJ

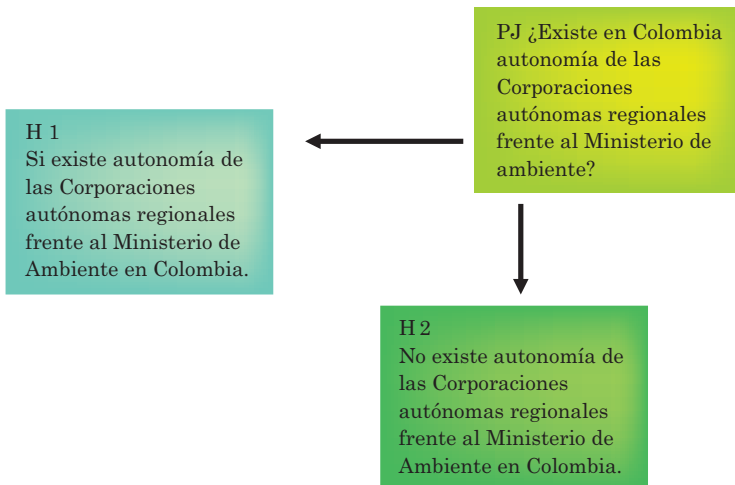
¿Existe en Colombia autonomía de las Corporaciones autónomas regionales frente al Ministerio de Ambiente?

Hipótesis 1 - H 1:

Sí existe autonomía de las Corporaciones autónomas regionales frente al Ministerio de Ambiente en Colombia.

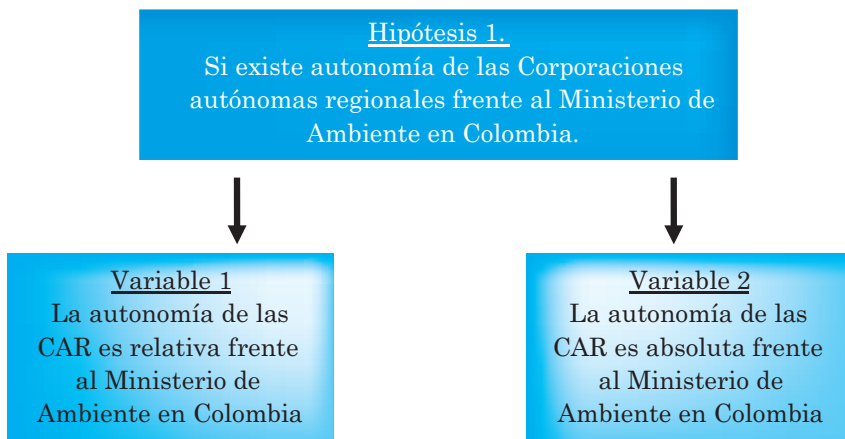
Hipótesis 2 - H 2:

No existe autonomía de las Corporaciones autónomas regionales frente al Ministerio de Ambiente en Colombia.



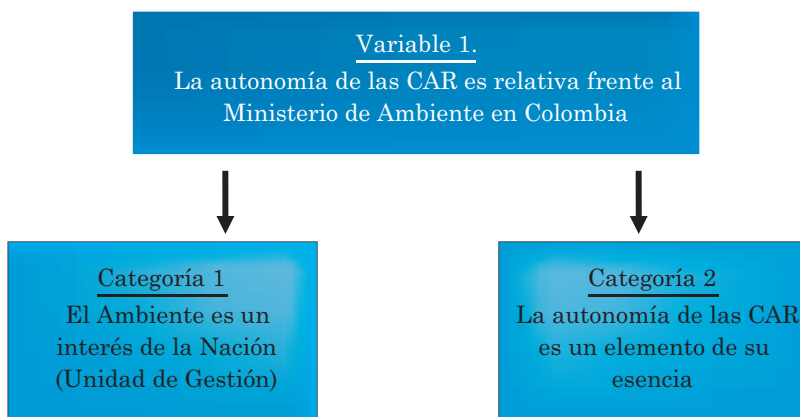
*Desarrollo de la primera hipótesis. Posibles variables*

H 1 (V 1, V 2)

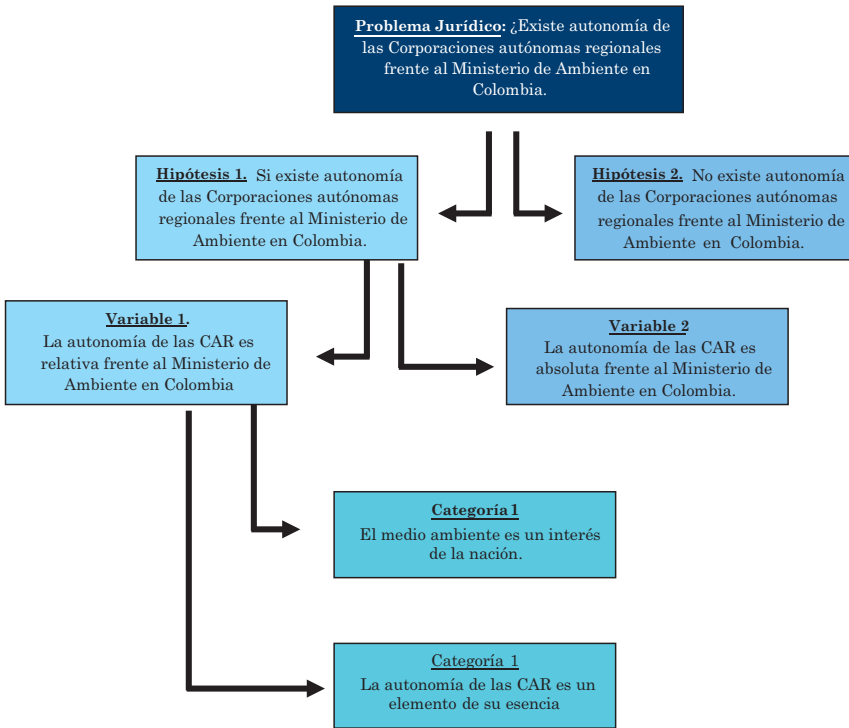


*Categoría de análisis que determina la variable 1  
de la hipótesis 1 propuesta para el problema jurídico*

H 1 V 1 (C 1, C 2)



Cuadro resumen



La jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el problema jurídico planteado

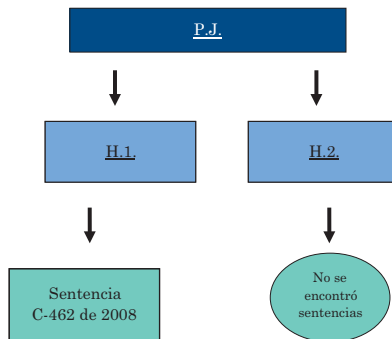


Figura 1. Sentencias relacionadas con las dos hipótesis planteadas.



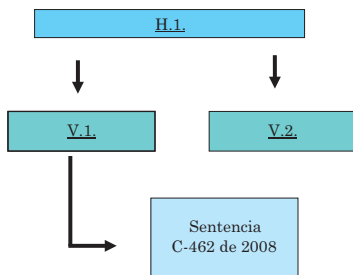


Figura 2. Primer Nivel. Sentencias que desarrollan la primera hipótesis del problema planteado a través de la idea de la autonomía relativa de las CAR frente al Ministerio de Ambiente.

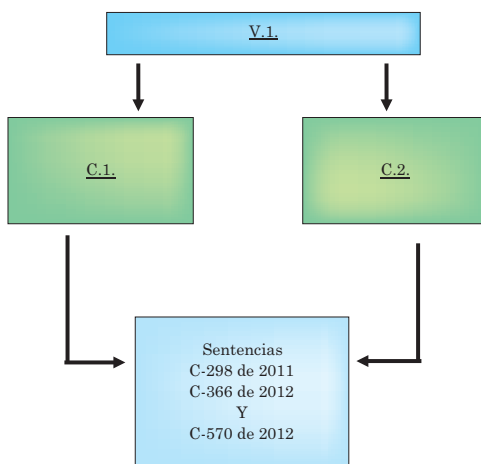


Figura 3. Segundo Nivel. Sentencias que de manera directa apoyan la primera hipótesis planteada en el precedente jurisprudencial a través de la primera variable. Autonomía relativa.

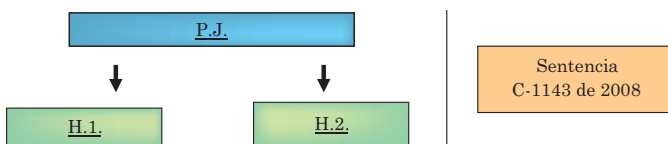


Fig. 4. Tercer Nivel. Sentencias que no desarrollan el problema jurídico en ninguna de sus hipótesis por defectos en la formulación de la demanda de constitucionalidad.

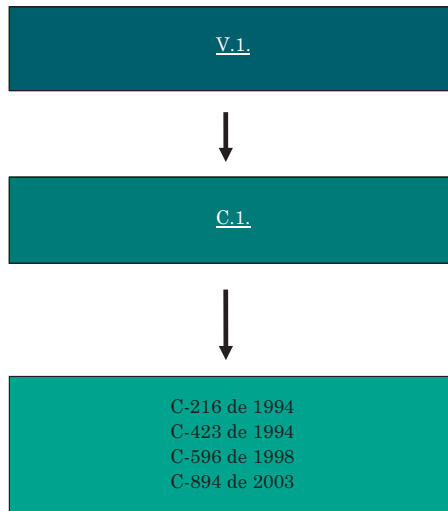


Figura 5. Subniveles de la hipótesis 1. Variable 1. Categoría 1. Sentencias que desarrollan la consideración del ambiente como interés de la Nación.

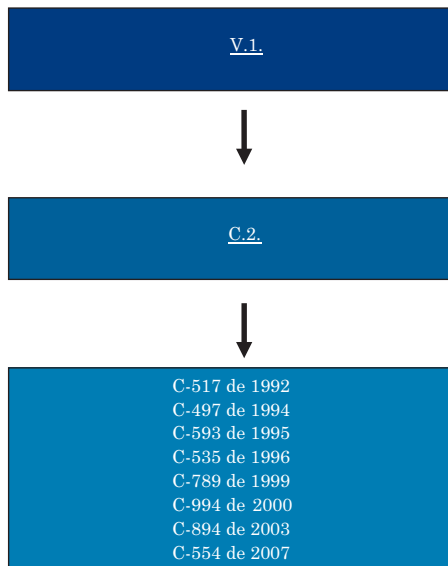


Figura 6. Subniveles de la hipótesis 1. Variable 1. Categoría 2. Sentencias que desarrollan la autonomía de la CAR como elemento de su esencia.

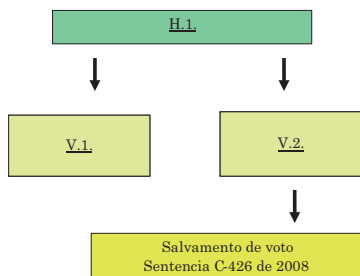


Figura 7. Hipótesis 1. Variable 2. Sentencias que desarrollan la idea de la autonomía absoluta de las CAR frente al Ministerio de Ambiente.

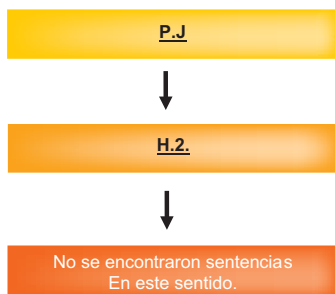


Figura 8. Hipótesis 2. Sentencias que apoyan la idea de que las CAR no gozan de autonomía frente al Ministerio de Ambiente.

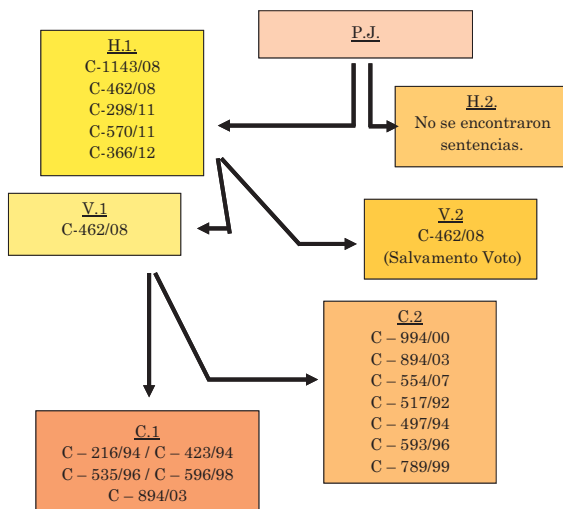


Figura 9. Cuadro resumen.

## ANÁLISIS Y RESULTADOS

A la pregunta planteada inicialmente pueden formularse dos respuestas o hipótesis que, desde la perspectiva formal, son excluyentes y de coexistencia contradictoria: 1) puede decirse por una parte que, las Corporaciones autónomas regionales sí gozan de autonomía frente al Ministerio de Ambiente en Colombia, y 2) por otra, es posible afirmar que en Colombia, las Corporaciones autónomas regionales no gozan de autonomía frente al Ministerio de Ambiente.

Adicionalmente, bajo la aceptación de la idea de la autonomía de las CAR, pueden proponerse dos variables en el sentido de entender que dicha autonomía es de carácter relativo o que por el contrario es de naturaleza absoluta.

Finalmente, y para distinguir el tipo de autonomía que asiste a las Corporaciones ambientales, es necesario señalar dos categorías de análisis a manera de criterios de diferenciación: 1) la consideración de que el ambiente es un interés común de la Nación, y 2) la consideración de que la autonomía es un elemento esencial de las CAR.

Para establecer cuál de las hipótesis planteadas es la más apropiada para el sistema jurídico colombiano, se efectuó un análisis de pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre una base normativa que, aunque en un primer momento propone la existencia de la autonomía de las CAR, pone en evidencia en segundo instante la existencia de jerarquía entre el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones autónomas regionales.

De la revisión y análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el tema se puede señalar en consecuencia:

- La configuración del Estado colombiano como república unitaria y descentralizada implica la existencia de autonomías territoriales y administrativas que, sin embargo, no pueden ser entendidas como soberanías a pesar de la potestad de auto gobierno que asiste a las entidades que forman parte de estos sectores.

- La Nación como entidad administrativa es la máxima autoridad en todos aquellos sectores que implican el ejercicio de la función pública. De esta manera, corresponde a la Nación el diseño de las políticas de Estado que habrán de ser implementadas en todo el territorio nacional para el logro de sus objetivos esenciales.
- En materia ambiental, el SINA constituye la principal herramienta que a su cargo tiene la Nación para lograr el objetivo de la conservación de los recursos naturales renovables. Así, el SINA reconoce la diversidad ecosistémica del país y hace presencia en todo el territorio nacional a través de las autoridades especializadas que lo conforman.
- La Constitución Política (2010) reconoce en su artículo 150-7 que las Corporaciones autónomas son entes corporativos que gozan de autonomía financiera, presupuestal y administrativa. No es aceptable la hipótesis que propone la no existencia de autonomía de las CAR respecto del Ministerio de Ambiente. Frente a esta posibilidad hipotética no se encontró fallo alguno de la Corte Constitucional que apoyara su presencia en el ordenamiento jurídico Colombiano.
- En Colombia sí existe autonomía de las CAR respecto del Ministerio de Ambiente, pero esa autonomía debe ser aplicada según se esté en la esfera política o en la esfera administrativa. Esto indica, en consecuencia, que la autonomía de las CAR es relativa y no absoluta, y que, según se esté en una esfera o en la otra, el Ministerio de Ambiente podrá ejercer atribuciones jerárquicas sobre las CAR.
- Mediante Sentencia C-462 (2008), la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de los numerales 16 y 36 del artículo 5 de la ley 99 de 1993, los cuales se refieren a las funciones del Ministerio de Ambiente para ejercer control, inspección y vigilancia sobre las Corporaciones autónomas regionales y aprobar sus Estatutos y/o su modificación. Este fallo constituye la principal sentencia encontrada que en materia constitucional ofrece solución al problema jurídico planteado, en tanto desarrolla las

dos variables propuestas para la hipótesis que admite la existencia de la autonomía de las Corporaciones autónomas regionales respecto del Ministerio de Ambiente. La Corte, a través de esta providencia, estudia el tratamiento que a la autonomía se debe dar en sus esferas administrativa y política en materia ambiental y señala, en primer lugar, cómo sí existe la autonomía de las CAR en la esfera administrativa, pero asimismo, cómo el Gobierno Nacional puede ejercer vigilancia e inspección sobre sus actividades cuando se trata de asuntos de interés nacional (Unidad de gestión C. 1); y en segundo lugar, cómo no se justifica la intervención del Gobierno Nacional sobre la autonomía de las CAR cuando se trata de asuntos que no implican intereses ambientales de índole nacional y se dedican al tratamiento de aspectos propios de su objeto o funcionamiento (La autonomía de las CAR como elemento de su esencia C. 2).

- Acerca de la posibilidad de intervención de la autonomía de las CAR por razones políticas en la Sentencia C-298 (2011), la Corte analiza la constitucionalidad del decreto legislativo 4629 de 2010, por el cual se modifica transitoriamente en vista de la emergencia ambiental de la época, el artículo 45 de la ley 99 (1993) referente a las transferencias del sector eléctrico y su destinación, y considera que el mismo no vulnera la autonomía de las CAR por tratarse de la adopción de medidas urgentes que interesan a toda la Nación, y que por tanto, están en cabeza del Gobierno Nacional como ente rector de la política ambiental Colombiana.
- En igual sentido, la Sentencia C-570 (2012), al analizar la constitucionalidad de los numerales 10 y 14 del artículo 2 del decreto 3570 de 2011, por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Ambiente y se asignan funciones al mismo, ratifica lo expuesto por la Corte en la Sentencia C-462 de 2008; y dado que considera que, en estricto sentido no existe cosa juzgada material, analiza el cargo de violación al artículo 150, núm. 7 de la C.P. y concluye que el manejo del ambiente en cuanto bien deteriorable constituye un interés que incumbe a la Nación y que por ello debe estar en cabeza del nivel central a través de “ciertas” funciones de inspección y vigilancia.

- Y mediante Sentencia C-366 (2012), que analizó la constitucionalidad del decreto 3565 de 2011 sobre traslado de funciones del Ministerio de Ambiente a las CAR en materia de riesgos y desastres ambientales (artículo 1), la Corte Constitucional apoya de manera directa el precedente jurisprudencial desarrollado en la Sentencia C-462 (2008) sobre la no violación de la autonomía de las entidades que integran el SINA a partir de facultades de inspección y vigilancia otorgadas al Ministerio de Ambiente cuando se trate de asuntos ambientales de interés nacional. Para la Corporación, el manejo de los riesgos ambientales constituye un asunto de interés nacional que interesa al Estado en su conjunto y que debe estar bajo la tutela del Gobierno Nacional.
- Sobre la variable que analiza la autonomía de las CAR como un atributo absoluto, vale la pena señalar que solo se encontró el salvamento de voto que se hizo a la Sentencia C-462 (2008), en el que el magistrado “disidente” señala que en su opinión las razones que sirvieron para declarar la inconstitucionalidad del numeral 36 del artículo 5 de la Ley 99 (1993), aplican también para imponer la inconstitucionalidad al numeral 16 de la misma norma citada, pues considera que al Gobierno Nacional no le asiste potestad alguna para ejercer vigilancia e inspección sobre las CAR dada su naturaleza de entidades autónomas reconocidas por la Constitución Nacional.
- Por otra parte, a través de la Sentencia C-1143 (2008), la Corporación analizó la demanda propuesta en contra del párrafo del artículo 4 de la Ley 99 (1993). En esta oportunidad la Corte profirió sentencia inhibitoria por considerar que la demanda adolecía de suficiente sustento que demostrara la violación de un precepto constitucional, lo cual, en palabras del Tribunal, no permite en consecuencia un adecuado estudio de los cargos imputados. Vale la pena señalar que para los terceros intervinientes, el párrafo 4 de la Ley 99 de 1993 no vulnera la autonomía que el ordenamiento jurídico reconoce a las CAR. Como fundamento de esta alegación acuden a lo decidido por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-462 de 2008.

- Finalmente, existen otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, especialmente referidos al principio de rigor subsidiario, que sí han desestimado la posibilidad de que el Ministerio funja como superior jerárquico de las CAR en ciertos asuntos que por su naturaleza no son de índole nacional y por tanto son competencia exclusiva de las autoridades regionales. Al respecto, (Sentencias C-894/2003 y C-554/2007) señalan:

La autonomía de una entidad está limitada por la incidencia que tengan sus funciones sobre otros bienes jurídico - constitucionales, más allá de los cometidos encargados a ellas. En esa medida, el legislador puede limitar su autonomía, en la medida en que alguna de sus funciones repercutan significativamente sobre intereses o bienes jurídicos cuya protección supere el ámbito de su competencia.

En esa medida, conforme al criterio adoptado por esta Corporación, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materia ambiental, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. La sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el contexto local o regional, según sea el caso. Ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas. Para determinar la razonabilidad de una limitación de la autonomía de una entidad, es necesario entrar a analizar específicamente la función limitada, que en el presente caso consiste en el otorgamiento de las licencias ambientales asignadas a las corporaciones autónomas regionales.” (Sentencia C-894/2003).

En esta forma, la asignación de competencia a las corporaciones autónomas regionales y a las entidades territoriales será contraria a la Constitución si rebasa el límite regional o local respectivo, por ejemplo, si se atribuye a un municipio la regulación de una materia o la resolución de un asunto que concierne directamente no sólo al mismo sino también a otros municipios o a un departamento. Así mismo, la regulación de una materia por parte del legislador será inconstitucional si desborda su naturaleza básica nacional e invade el



campo propio de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, de modo que elimina o reduce sustancialmente el contenido de la autonomía de estas últimas (Sentencia C-554/2007).

## REFERENCIAS

- República de Colombia. Consejo Superior de la Judicatura (2010). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 99. (Diciembre 22 de 1993). *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, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41.146. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia T-411*. Junio 17 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm>
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-462*. Mayo 14 de 2008. Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-462-08.htm>
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-298*. Abril 27 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ivan Palacio Palacio. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-298-11.htm>
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-570*. Julio 18 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-570-12.htm>
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-366*. Mayo 16 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-366-12.htm>
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-1143*. Noviembre 19 de 2008. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1143-08.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-894*. Octubre 7 de 2003. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-554*. Julio 25 de 2007. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Renteria. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-554-07.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-059*. Febrero 17 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-059-94.htm>