

DESARROLLO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIA DEL PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO

Recibido: 02 de abril de 2013 / Revisado: 09 de abril de 2013 / Aceptado: 19 de julio de 2013

Germán Eduardo Cifuentes Sandoval*

Universidad de la Amazonia

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

Cifuentes, G. (2013). Desarrollo Constitucional, Legal y Jurisprudencia del Principio de Rigor Subsidiario. *Jurídicas CUC*, 9 (1), 345 – 384.

Resumen

En Colombia la Administración Estatal del Medio Ambiente está a cargo del Sistema Nacional Ambiental, SINA, el cual está integrado por entidades estatales que coexisten bajo una organización mixta de centralización y descentralización. La descentralización del SINA se manifiesta a nivel administrativo y territorial, y se espera que las entidades que operan bajo esta estructura actúen de forma coordinada en procura de alcanzar los objetivos planteados en la Política Nacional Ambiental. Para lograr la administración coordinada del Medio Ambiente Nacional a través de las entidades que conforman el SINA, la Legislación Ambiental de Colombia, ha incluido tres principios fundamentales: 1. El principio de “armonía regional”; 2. El principio de “gradación normativa”; y 3. El principio de “Rigor subsidiario”. Estos principios están contenidos en el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993 y aunque en el caso de los dos primeros es posible encontrar equivalentes o semejantes en otras normas que integran el Sistema Jurídico Colombiano, no sucede así con el “rigor subsidiario” puesto que sus elementos son exclusivos de la normatividad ambiental y en nada se parecen a aquellos que forman parte del principio de “subsidiaridad” contenida en el Artículo 288 de la Constitución Política. El “rigor subsidiario” otorga a las entidades descentralizadas un cierto tipo de facultad especial para modificar la Legislación Ambiental vigente en procura de la defensa del patrimonio ecológico local. Es una facultad administrativa que con fundamento en la autonomía propia de la descentralización permite suplantar la potestad reglamentaria del poder ejecutivo con la condición de que la nueva normatividad que se expida sea más exigente que aquella que pertenece al nivel central.

Palabras Clave:

Sistema Nacional Ambiental en Colombia, Administración del Medio Ambiente en Colombia, Principio de “Rigor Subsidiario”, Descentralización Administrativa en Colombia.

* Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Magister en Derecho (Programa Derecho de los Recursos Naturales) de la Universidad Externado de Colombia y doctorando en el Programa de Doctorado en Derecho de esta misma casa de estudios. En la actualidad es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Amazonia (Colombia). Contacto: gcifuentes@yahoo.es

CONSTITUTIONAL, LEGAL, AND JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENT OF THE PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO

Abstract

In Colombia the environment state administration is in charge of environmental national system, SINA, SINA is made up of states entities that coexist beneath a mixed organization of centralization and decentralization. SINA decentralization express itself in a administrative and territorial level, and is waited that entities that function under this structure act in a coordinated way in order to reach suggested objectives in the environmental national polity. To achieve the coordinated environmental administration through entities that define the SINA, the environmental legislation of Colombia has include three basic principles: 1. The principle of “armorial regional” 2. The principle of “gradation normative” 3. The principle of “rigor subsidiaries”. These principles belong to the article 63, law 99 of 1933, and even in the case of the two first, it is possible to find equivalents in other norms that integrate the Colombian legal system, it does not happen in that way with the “rigor subsidiaries” because its elements are unives of the environmental normativity and do not seem to be similar to those that make part of the principle of “subsidiaridad” present in the article 288 of the politic constitution. The “rigor subsidiaries” give to decentralizates entities certain type of special ability to modify the current environmental legislation to defend the local ecological patrimony. It is an administrative ability with a foundation in the decentralization autonomy that allows to take place of the reglamentary denied of the legislative power with the condition that the new normativity be more demanding that the one that belongs to the central level.

Keywords:

Environmental National System in Colombia. Environment administration in Colombia. Principle of “rigor subsidiario”. Administrative decentralization in Colombia.

Introducción

En concordancia con la creciente preocupación mundial acerca de la necesidad de proteger el Medio Ambiente como sustento de vida, fuente de desarrollo y bienestar social, se hace necesario que las ciencias jurídicas asuman este nuevo reto con el compromiso de dotar a la acción humana con mecanismos idóneos para la salvaguarda de las riquezas naturales del planeta.

El derecho ambiental equivale a uno de esos mecanismos y a través de él, los Estados asumen los deberes ambientales que la Constitución y la Ley les imponen y restringen las actividades de los particulares que de una u otra manera intervienen con el normal desarrollo de los siglos biológicos.

El Principio de Rigor Subsidiario como faro orientador del sistema legal que permite ejecutar la Política Ambiental Colombiana, es un instrumento fundado bajo el esquema de la República Unitaria y de la descentralización administrativa y territorial, que permite el ejercicio de aquellas competencias que concurren en cabeza de varias instituciones estatales, y que respetando la autonomía local y la estructura jerárquica del sistema, reglamenta y adapta la normatividad ambiental básica sin hacerla menos rígida que aquella que proviene de las autoridades ubicadas en un nivel más alto en la administración ambiental.

Protección Constitucional y legal del Medio Ambiente

En el análisis de la protección constitucional y legal del medio ambiente se identifican gran cantidad de competencias administrativas y territoriales asignadas por una parte al nivel central del poder público, y por otro, a las designadas como entidades descentralizadas. Sin embargo, no es clara la manera como dichas competencias han sido armonizadas para evitar conflictos funcionales que impidan el normal desenvolvimiento del Sistema Nacional Ambiental.

Se plantea entonces la posibilidad de poder acudir a la aplicación del Principio de Rigor Subsidiario como herramienta de verdad útil

para zanjar las tensiones que surgen dentro del Sistema Ambiental Colombiano con ocasión del choque de atribuciones ambientales entre entidades de distinto nivel jerárquico.

Nos preguntamos entonces: ¿es el Principio de Rigor Subsidiario un instrumento idóneo para garantizar el normal desarrollo de la Política Medio Ambiental Colombiano? ¿El concepto de Subsidiaridad Ambiental es equivalente al contenido de la denominada subsidiaridad constitucional? ¿Contiene acaso el Principio de Rigor Subsidiario una potestad reglamentaria tan poderosa que permite a las entidades el ejercicio absoluto de su autonomía llegando incluso a menoscabar los alcances y fines de una República Unitaria? ¿Contribuye el Principio de Rigor Subsidiario a la adecuada protección y conservación del patrimonio ecológico local?

Antes de proceder al análisis del Principio de Rigor subsidiario como *Faro Orientador* del ejercicio de las competencias ambientales en los distintos niveles de organización administrativa del Estado Colombiano, nos parece necesario hacer referencia a una serie de conceptos propios del Derecho Constitucional que por su alcance y contenido son imprescindibles para el desarrollo del tema objeto del presente estudio.

Colombia. República Unitaria y Descentralizada

El Artículo 1° de la Constitución Política determina la forma de organización política y administrativa del Estado Colombiano. De acuerdo a esta norma, Colombia está organizada en forma de República Unitaria, descentralizada en lo administrativo y con autonomía de sus entidades territoriales. Un Estado Unitario puede definirse en el estricto sentido como aquel que posee:

Un solo centro de impulsión política y gubernamental. El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una misma y única autoridad; viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes” (Burdeau, 2005).

Sin embargo, la realización práctica del anterior concepto es difícilmente alcanzable y, por tanto, se hace necesario acudir a mecanismos atenuantes de la exagerada centralización propia de los Estados Unitarios.

Una de las formas de atenuación al centralismo *absolutista* de los Estados meramente unitarios es la llamada descentralización, que en palabras del profesor Rodríguez (2004), no es más que “La facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente” (Rodríguez, 2005).

La descentralización puede clasificarse en criterios diferentes de organización. Por un lado, está la descentralización especializada o por servicios; la descentralización por colaboración, y la descentralización por estatuto personal. Por otro lado, la descentralización territorial, que en el caso del Estado Colombiano está contenida en el Artículo 286 superior”.

La Corte Constitucional al resolver asuntos relacionados con estas formas de organización administrativa las ha definido de la siguiente forma:

La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas (Art. 123, inciso 3° C.P.), v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica.

En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado. “Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, entre otros, o inclusive, de diferente profesión”, como es el caso, por ejemplo, de las normas que se dirigen únicamente a las comunidades indígenas; o los que permiten a unos casarse por el rito católico y a otros, ubicados en el mismo territorio, casarse por el rito musulmán.

Para el caso puntual, haremos algunas predicciones entorno de los elementos propios de la descentralización que se ejerce de manera especializada o por servicios y la descentralización que es realizada desde los entes territoriales. La primera se caracteriza por la existencia de una actividad especializada merecedora para su ejercicio de autonomía, la cual ha de abarcar los ámbitos administrativo, financiero y presupuestal, mediante el reconocimiento de personería jurídica ejercida bajo la dirección de una autoridad propia y sometida al control jerárquico del poder central. En cuanto a la descentralización territorial se requiere que existan necesidades locales diferentes a las de la nación, que han de ser satisfechas por autoridades propias con el reconocimiento de personería jurídica que les permitan ejercer autonomía administrativa, financiera y presupuestal, estando, eso sí, sometidas al control del poder central.

De los elementos antes señalados interesa sobre todo el de la autonomía que implica cierto grado de libertad para actuar en procura de los fines y metas para los cuales fue reconocida por la nación. Esta autonomía/libertad para auto gobernarse no es de carácter absoluto e ilimitado. Por el contrario, cuenta con unos alcances bien delimitados por la Constitución y la ley que en ningún momento riñen con el concepto de Estado unitario y que por el contrario posibilita el logro de sus fines.

La autonomía puede definirse desde varias perspectivas y es así como el *tribunal constitucional colombiano* la designa como aquella:

(...) calidad que se predica de quien decide por si mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (Arts. 1º y 187 Constitución Nacional).

De esta manera se tranza una coexistencia entre los conceptos de República unitaria y autonomía administrativa y territorio acerca de la cual, la Corte Constitucional ha dicho que “los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el Artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.

El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio

esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.

Lo anterior no supone desde ninguna perspectiva que Colombia sea en la práctica un Estado federalista por aplicación del principio de autonomía territorial y administrativa. Por el contrario, el Estado Unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La palabra “descentralización” se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que traslada a asuntos de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales.¹

Así las cosas, se observa con claridad como en el sistema Constitucional Colombiano, junto con la forma de organización política de la República unitaria en la que se concentran en un solo nivel central las funciones legislativa, de administración de justicia y la administración general del Estado, coexisten otras esferas de organización que en el caso de la descentralización por servicios traslada funciones específicas a entidades públicas distintas del nivel central y que se pueden ejercer en el rango nacional, departamental y mu-

1 República de Colombia. Sentencia C-1051 de 2.001. M. P. Jaime Araujo Rentería

nicipal; y que tratándose de la descentralización territorial, otorga a las entidades departamentales y locales cierto grado de autonomía para que se autogobiernen teniendo siempre como frontera los lineamientos básicos expedidos por el nivel nacional bajo el paradigma de que la unidad fundamental de la acción territorial es el municipio.

En el campo de aplicación de principio de Rigor Subsidiario la coexistencia entre descentralización especializada y descentralización territorial es evidente y no en pocas ocasiones ofrece dificultades por cuenta de efectivos conflictos de competencia que resultan planteados a partir de la misma Constitución Nacional. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional:

Ahora bien, la labor de determinación de competencias en materia ambiental no es una tarea sencilla, precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto. Sin embargo, al interior de la misma Constitución existen una serie de principios de coordinación administrativa. Algunos de ellos son de carácter general, como el carácter unitario del Estado de Derecho, y otros se predicán específicamente de órganos o categorías de entidades, como lo es la autonomía de las entidades territoriales, y de las corporaciones autónomas regionales. De tal modo, a pesar de la confluencia de aspectos de interés nacional, regional y territorial, dentro de las funciones que competen a las corporaciones regionales, su creación y funcionamiento deben regularse dentro de un régimen de autonomía, en virtud de un expreso mandato constitucional. Aún así, la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno. Por el contrario, en lo que respecta a los órganos del Estado, el concepto mismo de autonomía lleva implícita la limitación de dicha facultad. En relación con el concepto de autonomía, esta Corte ha sostenido desde sus inicios que se trata de un atributo limitado, pues de todos modos las entidades autónomas están sujetas a algún tipo de control -directo o indirecto- por parte de la autoridad central, y variable, en la medida en que el grado de autonomía depende del alcance de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado.²

2 República de Colombia. Sentencia C-894 de 2.003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Competencias ambientales en la Constitución Nacional

Debemos iniciar este inciso explicando que de acuerdo con la Constitución Nacional es deber del Estado salvaguardar las riquezas nacionales presentes en el territorio nacional. De acuerdo a esto, el medio ambiente se erige como un fin en sí del Estado Colombiano que pretende garantizar la calidad de vida de todos sus habitantes. De esta manera, se hace necesaria y pertinente la protección integral del Medio Ambiente involucrando todos los estamentos sociales a partir de sus entidades descentralizadas en lo funcional y en lo territorial.

Este modelo de administración requiere de una unidad en la gestión que garantice su eficacia mediante la coordinación de los entes públicos en el ejercicio de sus competencias ambientales. “Conviene traer en tal sentido el desarrollo de un principio que expresa la concepción de un modelo de administración ambiental, formulado en los Estados Unidos y denominado “Principio de Gestión Integrada” o “Unidad de Gestión”.

La Unidad de Gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del Medio Ambiente. Por eso, una de las consecuencias de este principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local.

El Estado, por tanto, es el encargado de velar por el respeto al Derecho al Medio Ambiente sano y en procura de ello tiene la potestad de crear programas a nivel nacional que garanticen el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, su gestión sostenible y el control de los agentes contaminantes entre otras actividades. Las competencias que para tales propósitos ejerce el Estado son realizadas en todos los niveles del sector centralizado y descentralizado de la administración pública, y tal como se verá en páginas siguientes, podrán hacerse más exigen-

tes siempre que se materialicen los mecanismos necesarios para la aplicación del Principio de Rigor Subsidiario.

La competencia general de velar por la protección y conservación de los recursos naturales es central. Por un lado, está la ejercida por el Estado de manera primigenia por dos instituciones públicas pertenecientes al nivel a Congreso de la República quien le corresponde reformar la Constitución y hacer las leyes. Por otro lado, encontramos al Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y al Ministro del Medio Ambiente quienes para estos asuntos conforman el Gobierno Nacional y tienen a su cargo la facultad reglamentaria para desarrollar la normatividad expedida por el Congreso. Unos y otros tienen a su cargo la obligación de expedir normas encaminadas a la protección del Medio Ambiente conforme lo preceptúa el Art. 8° Constitucional. Sin embargo, debe recordarse que en materia de recursos naturales, las potestades legislativa y reglamentaria adquieren un carácter de generalidad que queda pendiente de especificación por parte del nivel descentralizado.

“La Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a este corresponde “hacer las leyes” (C.N., Arts. 114 y 150).

“... En Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de Derecho es el Congreso, puesto que le corresponde “hacer las leyes”. “...Se trata de una competencia amplia pero no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. **Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede en las prohibiciones del Art.136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder**

o a otros órganos del Estado”. (Se incluye el destacado). (Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Con fundamento en la cláusula general normativa que permite al Congreso de la República crear los programas básicos de administración ambiental en todo el territorio nacional, el Gobierno y las entidades territoriales a través del Sistema Nacional ambiental SINA, proceden a reglamentar estos asuntos partiendo del postulado emanado de la Cumbre de la Tierra de 1992 según el cual la gestión ambiental se ha de centrar en actuaciones propias del ámbito local que habrán de repercutir en el ecosistema global.

Adelantándose a tan importante encuentro, la Constitución Colombiana de 1991 estableció una serie de competencias ambientales que superando al nivel central se ubican en las entidades descentralizadas bajo criterio territorial. Así, los departamentos, municipios y territorios indígenas, tienen a su cargo una autonomía para el manejo de todos los asuntos que se susciten dentro de su jurisdicción, en los cuales es apenas razonable, se encuentra el manejo del patrimonio ambiental, teniendo por límite lo dispuesto en la Constitución y la ley. Por su parte, el Art. 300 superior que se encarga de señalar las funciones de las Asambleas Departamentales, permite en su numeral 2º que mediante una ordenanza se expidan “las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera”. A su vez, el Art. 313 num. 9º faculta a los Consejos Municipales para que dicten las normas necesarias para reglamentar “*el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio*”. Y cuando se trate de Consejos de Territorios Indígenas, será de su resorte el “*Velar por la preservación de los recursos naturales*”, según lo establece el numeral 5º del Art. 330 de la Constitución Nacional.

Al respecto, dijo la Corte Constitucional en la citada Sentencia C-535 de 1996: “Estos Artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del Medio Ambiente. Sin embargo, la Constitución Ecológica contiene preceptos que sugieren que el Medio Ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las Asambleas Departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (Código Penal art. 300). Es atribución del Concejo Municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. Art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena está encargada de la preservación del Medio Ambiente (CP. Art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. Art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP. Art. 330 ord 5°).

Por consiguiente, en relación con el medio ambiente, existen materias de interés nacional así como asuntos meramente locales, tal y como la Corte ya lo había establecido en la sentencia C-305 de 1995 cuando señaló que: “si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo, los efectos producidos por algunas clases de ruidos). También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Ejemplo, es predicable el concepto de un solo sistema de aguas)”.

Se observa entonces, como la Constitución Nacional creó un complejo sistema de competencias ambientales atribuidas a la Nación, los Departamentos, los Municipios, los Distritos y los Territorios Indígenas, las cuales interactúan entre sí de manera concurrente y sin excluirse, permitiendo la gestión integral del Medio Ambiente a nivel nacional seccional y local. Este concurso de com-

petencias se justifica a partir de un razonamiento ecológico según el cual los ecosistemas funcionan de acuerdo a sus propias reglas y principios naturales, desconociendo las normatividades y fronteras territoriales que el ser humano ha establecido para el triunfo de su organización social.

Las problemáticas ambientales surgen, por tanto, en el ámbito local y trascienden a lo regional y global por acción de la denominada comunicabilidad de factores ambientales que permite el traspaso de agentes nocivos de un ecosistema a otro. Así, los *habitat* naturales en muchas ocasiones traspasan las divisiones geográficas de las entidades territoriales y afectan no solo a un municipio, sino a varios de ellos, a un departamento, a una región, a la Nación y al Planeta entero.

En este sentido, las competencias ambientales han de ser ejecutadas dentro de un sistema multidireccional que aunque jerárquicamente organizado ofrece ciertas dificultades, las cuales, sin embargo, no generan relaciones de exclusión sino más bien de concurrencia y complementariedad. Al respecto, ha dicho la Corte:

Los anteriores parámetros constitucionales de protección del Medio Ambiente pueden entrar en tensión en casos concretos, y es deber del Estado entrar a armonizarlos, garantizando que se complementen entre sí, y velando por sacrificar al mínimo cada uno de ellos. Así, la efectividad de la protección y el principio de descentralización pueden entrar en tensión, debido a una protección ambiental deficiente dentro del orden nacional o local. Sin embargo, en tales casos la insuficiencia de la protección en alguno de estos dos ámbitos puede compensarse mediante el ejercicio de competencias concurrentes en cabeza de otros órganos del Estado, en ámbitos territoriales diferentes. De tal modo, si la protección a nivel nacional resulta insuficiente para preservar el ambiente en una localidad con un ecosistema especialmente frágil, las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria. Así mismo, si las autoridades territoriales no otorgan la

protección necesaria a dicho ecosistema, los órganos competentes nacionalmente pueden entrar a subsidiar dicha falencia. En conclusión, el diseño constitucional abierto permite la concurrencia de competencias en materia ambiental. Esta competencia hace posible que a pesar de la omisión de una u otra autoridad, el Estado pueda garantizar la efectividad de la protección de las riquezas naturales (C.N. Art. 8), asegurando que la comunidad y las generaciones futuras puedan gozar de un ambiente sano (C.N. Art. 79).

Como quiera que la gestión integral del ambiente inicia en el marco del ente territorial municipio, es necesario que se revista a las autoridades locales de cierta *autonomía especial* para que puedan cumplir con suficiencia y eficacia su deber constitucional de velar por el patrimonio ecológico local. Esta autonomía municipal permite a las autoridades locales el ejercicio de la facultad reglamentaria que en principio pertenece exclusivamente al Gobierno Nacional. Así los Consejos municipales y el mismo alcalde pueden expedir normas particulares que por las especiales condiciones ecológicas de su municipio desarrollan la normatividad general que en determinado sector ambiental ha establecido el Congreso de la República.

“La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.

“...”

“Así, se da cumplimiento a lo dispuesto sobre autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a estas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más en tratándose de protec-

ción del Medio Ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la Nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de una República unitaria”.

Por tanto, la potestad reglamentaria propia de la autonomía municipal no ha de entenderse como una facultad absoluta que contravenga los principios rectores del Estado unitario y que vacíe por completo la función legislativa y reglamentaria del nivel central. Por el contrario, constituye un postulado propio de un Estado Social de Derecho dentro del cual se reconoce y respeta la igualdad e identidad étnica, cultural y regional, teniendo, por supuesto, un límite que no es otro que el acatamiento de la normatividad nacional, el respeto por la integridad territorial, la prevalencia de los derechos humanos y la supremacía del interés general.

Ha dicho la Corte:

La autonomía territorial no puede rebasar pues la naturaleza del Estado unitario (Art. 1º). Por tal se entiende el que posee un solo centro de impulsión política, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. 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. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por leyes iguales.

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

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

Se concluye entonces, que la normatividad ambiental expedida por el Congreso de la República y reglamentada por el Gobierno Nacional ha de tener un carácter general que permita a las autoridades locales su desarrollo y adaptación acorde con las condiciones ambientales de cada municipio considerado separadamente, siempre que no contraríe la normatividad superior ni perturbe la denominada armonía regional.

En relación con el posible conflicto de intereses que podría surgir de la pugna entre las potestades reglamentarias del Gobierno Nacional y de los Consejos Municipales, ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-534 de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz, lo siguiente:

Dicha potestad debe ejercerla el Presidente de la República a través de normas jurídicas que como tales son de obligatorio cumplimiento no solo para los asociados sino para las diferentes instituciones que se relacionen con su contenido, y a ello precisamente se refiere de manera expresa el Inciso Tercero del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, demandado por el actor, norma que enfatiza la obligación que tienen los municipios y los concejos municipales, específicamente los del Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, de acoger y tener en cuenta las disposiciones que en desarrollo de su potestad reglamentaria expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico.

No obstante, no puede el ejecutivo valerse de la potestad reglamentaria que le es propia, para producir normas que desconozcan o desvirtúen la autonomía de las entidades territoriales, que vacíen de contenido la facultad reglamentaria que el Constituyente, en lo relacionado con esas materias, de manera directa radicó en ellas, o que desarrollen aspectos o temas que no se relacionen con el contenido mismo de la ley que se reglamenta; esa potestad en el caso que se analiza, para que esté acorde con los mandatos de la Constitución, debe versar sobre aspectos que sirvan para la protección y preservación de los recursos naturales y que no interfieran intereses estrictamente locales o de competencia del respectivo municipio. Condicionado al cumplimiento de ese presupuesto se declarará exequible la expresión del Inciso Tercero del Artículo 361 de la Ley 99 de 1993, “... y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”, demandado por el actor, pues la competencia de un organismo administrativo, como es el mencionado Ministerio del Medio Ambiente descansa en expresas disposiciones del Artículo 208 de la Carta Política...” reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Pese a esto, y a más de quince años de haberse promulgado la *nueva* Constitución Colombiana no ha sido posible la expedición de tan importante norma, y en consecuencia las situaciones de enfrentamientos entre las facultades de la Nación y de las entidades territoriales para el ejercicio de ciertas competencias son más que frecuentes y en ocasiones, de difícil resolución.

Ante esta carencia legislativa la solución no puede ser distinta que la de acudir a los Principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiaridad que han sido esbozados por la Carta Política como mecanismos para armonizar las actuaciones de la Nación y de los niveles territoriales con miras a evitar conflictos de competencia y a obtener el máximo de eficacia y eficiencia en el ejercicio de su función administrativa.

De acuerdo con el Principio de Coordinación, “las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias

competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones”.

A su vez, el principio de Concurrencia evoca que:

Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.

Finalmente, el principio de subsidiaridad estatuye que: “Cuando se disponga que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de estos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto”.

Acerca de este último, la Corte Constitucional ha conceptualizado:

La garantía institucional, así expuesta, encuentra además expresión y sustento en dos principios constitucionales: 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 (C.P. Arts. 288 y 311). El primero de ellos es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos. El principio de subsidiaridad, reconoce el papel primordial del municipio como entidad eje de todo el ordenamiento. Según este principio, las instancias superiores de autoridad sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando estas se muestren incapaces o sean ineficientes para hacerlo.

Los anteriores principios guardan de alguna manera relación con los principios señalados por la Ley 99 de 1993 entramándose

del ejercicio de las funciones ambientales por parte de las Entidades Territoriales y requieren una especial explicación en torno del alcance de la Subsidiaridad establecida en la Constitución Nacional y la Subsidiaridad preceptuada en la Ley Ambiental Colombiana.

La Subsidiaridad Constitucional es una herramienta de acción ante la falta de ejecución de un mandato constitucional o legal por parte de una entidad territorial de menor jerarquía. De allí se desprende la posibilidad de que la Nación asuma el ejercicio de determinada función cuando los Departamentos o Municipios se abstengan de hacerlo. Esto implica entonces una acción omisiva de primer o segundo nivel que requiere para su corrección de la intervención del nivel central o por lo menos, del superior jerárquico.

Se trata, pues, de una competencia por acción residual que proviene de una conducta negativa por parte de una entidad situada en un nivel jerárquico inferior, la cual de acuerdo con la Constitución, la ley o los estatutos internos, estaba obligada a actuar en determinado sentido. Se trata, por tanto, de una competencia que se ejerce de arriba hacia abajo, cuando se produce una omisión que se mueve de abajo hacia arriba; cuando asuma la Nación aquellas competencias que no asuman los departamentos y los municipios cuando estaban obligados por ley a hacerlo; en igual sentido, hagan lo propio los Departamentos respecto de las competencias no ejecutadas por las entidades locales.

Por su parte, el Principio de Rigor Subsidiario que en el caso Colombiano surgió de la normatividad ambiental, encuadra una doble acción por parte de la administración. No se trata entonces de suplir una competencia desconocida por los niveles de menor jerarquía, sino de complementar la actuación de las entidades de mayor Poder para crear normas que reglamenten de manera más estricta aquellas situaciones que por razones ecológicas difieren de los estándares generales del ecosistema nacional y requieren una especial adaptación por parte de las autoridades territoriales en defensa del patrimonio ecológico local, seccional y regional.

El ejercicio de este principio proviene de la autonomía territorial que la Constitución Política ha reconocido a las autoridades de este orden y en ningún momento contradice los postulados de la República unitaria. Por el contrario, los desarrolla y potencializa hasta el punto de permitirle el cumplimiento de sus fines y deberes constitucionales.

De otra parte, el Principio de Rigor Subsidiario tiene también aplicación en el sector descentralizado por especialidad instituido por la Ley 99 de 1993 en materia Medio Ambiental. Así, tal como veremos más adelante, las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental pueden expedir normas que de manera especial le brinde mayor rigor el ejercicio de aquellas actividades permitidas por las autoridades del nivel central o local, instituciones de mayor jerarquía.

Resulta claro que el carácter de residualidad del principio de Subsidiaridad Constitucional opera de manera diferente a la función de complementariedad que surte la subsidiariedad ambiental y que, a pesar de que su aplicación no los hace excluyentes entre sí, se ha de ser prudente en su uso y armonización.

Al respecto, ha dicho González Villa (2005), lo siguiente:

Debe observarse que esta subsidiaridad consagrada en la Constitución Nacional no es la misma subsidiaridad consagrada en la Ley 99 de 1993. Mientras la subsidiaridad constitucional autoriza a los órganos a actuar cuando los inferiores no actúen, la subsidiaridad de la Ley 99 de 1993 autoriza a los inferiores a actuar aunque los superiores actúen (González, 2005).

Para terminar este aparte, nos parece prudente referirnos al ejercicio de las competencias descentralizadas por servicios que en materia ambiental son asumidas por las Corporaciones Autónomas Regionales como máximos entes ejecutor del Sistema Nacional Ambiental. Para tal propósito nos permitimos transcribir algunos apartes de la Jurisprudencia Constitucional relacionados con el tema:

“9. La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, *“articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos”* o facultades para la gestión de ciertas competencias. *“Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el Art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho”*.

De esta manera, a través de las corporaciones autónomas regionales, como entidades descentralizadas que son, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales; es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento.

10. Desde este punto de vista, las corporaciones autónomas regionales no son propiamente entidades territoriales. Su naturaleza jurídica, ya ha sido definida anteriormente por esta Corte en los siguientes términos:

“Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación

dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7° de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables”.

...

“Obsérvese que la misma Carta Política en el Artículo 286 advierte que la división general del territorio está dada en la misma Constitución, y que esta se compone de las entidades territoriales que son, únicamente y por creación y disposición constitucional directa, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas; además, la ley podrá darle carácter de entidades territoriales dentro de la misma división general del territorio a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley. Más allá de estas precisas consideraciones no es posible admitir la existencia o creación de otras entidades territoriales, cuando menos, bajo el ámbito de vigencia de la Carta Política de 1991”.

11.No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las cor-

poraciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales; es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido.

12. De otra parte, ya esta Corporación había sentado jurisprudencia en torno al fundamento constitucional del ámbito geográfico de competencia de las corporaciones autónomas regionales y de la facultad exclusiva que corresponde al legislador para su creación:

Ahora bien, debe la Corte insistir en el hecho de que el ámbito de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con el espíritu del Constituyente de 1991, puede rebasar los límites territoriales de un departamento. En efecto, los Artículos 306 y 307 superiores, al ocuparse del concepto de región como entidad administrativa y de planificación, o como entidad territorial, hacen alusión a la unión de dos o más departamentos con el fin de lograr un mayor desarrollo social y económico. Para el caso de las entidades públicas referidas, las consideraciones expuestas se justifican aún más si se tiene presente su finalidad constitucional y legal: el desarrollo económico y social a través de la protección del Medio Ambiente.

....

De conformidad con lo anterior, debe la Corte señalar que si las corporaciones autónomas

Regionales comprenden territorios de más de un departamento, estas no puedan ser objeto de creación por parte de las asambleas departamentales (Art. 300-7), ni menos aún, por parte de los concejos municipales (Art. 313-6), toda vez que, conviene repetirlo, la Carta Política no faculta para que una ordenanza o un acuerdo superen sus límites espaciales y tengan Influencia jurídica y política sobre otro ente territorial. Pretender lo contrario significaría desconocer el principio de legalidad contenido en los Artículos 6o. y 121 superiores, por cuanto -se reitera- no existe norma alguna que específicamente faculte a las asambleas para celebrar convenios interdepartamentales o a los concejos para hacerlo a nivel intermunicipal que permitan la creación de este tipo de entidades públicas con jurisdicción regional. Esta es una de las varias razones -como se explicará- por las cuales esta Corporación considera que solo la ley, por mandato del Constituyente, puede crear las corporaciones autónomas regionales, que se extiendan al territorio de más de un departamento. Lo anterior no obsta para que las asambleas o los concejos (Arts. 300-2 y 313-6 C.P.) puedan crear establecimientos públicos -que no corporaciones autónomas regionales- con el fin de velar por un desarrollo sostenible en su departamento o municipio, y colaborar así, en forma loable, con el propósito nacional de preservar y conservar el ambiente; para ello, deben estas entidades articular sus competencias con la de las entidades públicas respectivas de carácter nacional.

El Principio de Rigor Subsidiario en el Sistema Nacional Ambiental

Con miras a lograr los fines de gestión integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables propuestos por la Constitución de 1991, la Ley 99 de 1993 creó el Sistema Nacional Ambiental como mecanismo de ejecución de la Política Ambiental Colombiana. Dicha norma recogió muchos de los postulados propuestos en la Conferencia de Naciones Unidas de 1992 sobre

Medio Ambiente y Desarrollo, e incluyó definitivamente a Colombia dentro del creciente afán mundial por proteger y recuperar los elementos constitutivos del *Medio Ambiente natural y humano*.

El Sistema Nacional Ambiental SINA puede definirse como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 99 de 1993. El SINA en términos de la precitada Ley Ambiental está integrado por los siguientes componentes: “1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle. 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley. 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley. 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del Medio Ambiente. 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental”.

El Sistema Nacional Ambiental está compuesto entonces por entidades e instituciones de los niveles centralizado y descentralizado dentro de las cuales se encuentran básicamente el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Entidades Territoriales y los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al Ministerio.

Como sistema que es, el SINA cuenta con una organización jerárquica que va de mayor a menor dentro de la cual el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es la suprema autoridad reglamentaria a nivel nacional; las Corporaciones Autónomas Regionales CAR son la máxima autoridad ejecutora a

nivel regional; y los Departamentos y Distritos o Municipios conforman las autoridades de los niveles seccionales y locales.

Se observa aquí como al interior del sistema concurren entidades pertenecientes a distintos sectores de la Administración Pública. Por una parte, está el Ministerio de Medio Ambiente que pertenece al nivel central de la administración. Por otro, encontramos a las CAR que son entidades descentralizadas por servicios pertenecientes al orden nacional. Finalmente, están los Departamentos, Municipios y Distritos que son entidades territoriales del ámbito seccional y municipal.

Sucede en este caso lo mismo que quedó señalado acerca de las competencias ambientales en la Constitución Nacional; las competencias se hacen concurrentes pero no excluyentes. Téngase en cuenta el tema de las licencias ambientales en el cual es posible encontrar competencias concurrentes del Gobierno Nacional, las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales para su expedición.

La solución a estos conflictos de competencia entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental NO podría ser otra que la aplicación del Principio del Rigor Subsidiario (del cual ya hemos dejado ver algunos elementos).

Este Principio podría definirse como la facultad que permite a las entidades de menor grado jerárquico dentro del Sistema Nacional Ambiental, reglamentar la normatividad proveniente de las entidades superiores con el propósito de hacerlas más exigentes en cuanto al ejercicio de actividades que causen o puedan llegar a causar algún tipo de impacto para el Medio Ambiente, sin llegar a hacerlas en ningún caso menos rigurosas.

“La idea central del principio del rigor subsidiario es que a medida que se desciende en la escala administrativa de las autori-

dades ambientales, pueden las de carácter inferior dictar normas más estrictas pero nunca más laxas”.

La génesis de este Principio puede remontarse a la proclama 7a de la Declaración de Estocolmo proferida por las Naciones Unidas en 1972 dentro del marco de la Conferencia sobre medio humano celebrada en junio de ese año. De acuerdo con este postulado, corresponde no solo a las autoridades nacionales, sino también a las locales la creación de normas y estrategias para la defensa de medio.

En el ámbito nacional fue esbozado por primera vez en la Ley 99 de 1993 al señalar los principios rectores de las funciones ambientales de las entidades territoriales. El texto completo de la norma es el siguiente:

“Artículo 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un Medio Ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el Medio Ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del Medio Ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el

Medio Ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del Medio Ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el Artículo 51 de la presente Ley.

“ Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a sesenta días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente”.

Por su parte, el inciso segundo del Art. 8º del Decreto 1768 de 1994 preceptúa que:

Los actos administrativos de carácter general expedidos por las corporaciones mediante los cuales se regule el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o que se dicten para la preservación o restauración del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, en los cuales se debe dar aplicación al principio del rigor subsidiario, serán enviados al Ministerio del Medio Ambiente dentro de los quince (15) días siguientes a su expedición con el objeto de que este decida sobre la conveniencia de ampliar su vigencia, a darles a las medidas carácter permanente.

Por último, la Jurisprudencia Constitucional ha expresado en torno del concepto de Rigor Subsidiario lo siguiente: “15- En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP Art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el Medio Ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional”.

Así las cosas, es necesario pasar ahora a delimitar el campo de aplicación del Principio del Rigor Subsidiario. Como ya se dijo,

las concurrencias competenciales en el Sistema Nacional Ambiental pueden suscitarse de varias maneras. Veámoslas con mayor detenimiento: 1) Entre entidades de diferente jerarquía pertenecientes a diferentes niveles de la administración (Ministerio del Medio Ambiente que pertenece al nivel central y Corporaciones Autónomas Regionales o entidades territoriales que pertenecen al sector descentralizado); 2) Entre dos entidades descentralizadas por servicios (o sea, dos Corporaciones Autónomas Regionales); 3) Entre una entidad descentralizada por servicios y uno o varios entes territoriales (Corporación Autónoma Regional y Departamentos, Municipios o Distritos), y 4) Entre entidades territoriales de igual o inferior jerarquía (Departamentos entre sí, Municipios entre sí o Departamentos y Municipios).

Estos conflictos de competencia generan un cierto grado de tensión al interior del Sistema Ambiental que produce disminución en su cobertura, mengua su acción e impide el logro a plenitud de sus finalidades. Es precisamente en este momento en que el Principio de Rigor Subsidiario alcanza trascendencia y, mediante la interpretación de su contenido y análisis de su desarrollo Constitucional, legal y jurisprudencial, brinda solución a estos problemas de aplicación práctica de la ley.

Comencemos por decir, que en el campo medio ambiental la legislación que expida el Congreso de la República ha de ser de contenido básico a fin de que no vacíe en su totalidad las competencias de las entidades territoriales para reglamentar el manejo y aprovechamiento de su patrimonio ecológico seccional o local. Esto quiere decir que las leyes medio ambientales han de tener un carácter general que permita a las autoridades descentralizadas territorialmente el ejercicio de su autonomía reconocida dentro de una República Pluralista y Unitaria. La facultad reglamentaria en desarrollo de la autonomía territorial recae fundamentalmente en los Consejos Municipales siendo estos los llamados para determinar la forma más conveniente de adaptación de la normatividad general a las particularidades propias de su eco-

sistema local. Esta potestad reglamentaria no es absoluta pues en ningún momento tiene permitido desconocer el ordenamiento superior que pueda provenir directamente del legislador o de las entidades de mayor jerarquía dentro del organigrama del Sistema Nacional Ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, CAR y Departamentos).

Así las cosas, los reglamentos ambientales que se expidan por parte de las autoridades locales no pueden ser más suaves que aquellas emanadas de los niveles de superioridad jerárquica. Deben ser, por el contrario, más rígidas, conteniendo mayores exigencias a las dispuestas en la legislación básica o en la normatividad reglamentaria proveniente del Ministerio, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Departamentos. La razón de ser de esta atribución constitucional radica en la necesidad que se tiene de proteger el patrimonio ecológico local por cuanto constituyen un ecosistema caracterizado por elementos propios que solo conocen las autoridades locales y que requieren por tanto un manejo más especializado que el dispuesto en la normativa básica general.

Ahora bien, ha de recordarse en este aspecto que los ecosistemas no obedecen a ningún sistema de ordenación humana del territorio y que, por tanto, es posible que existan condiciones naturales idénticas que abarquen varias entidades territoriales. En este caso, es menester que las medidas y actuaciones de las autoridades de los distintos entes locales allí presentes, sean consultadas y conciliadas entre sí para lograr un modelo armónico de desarrollo regional.

En igual sentido, los Departamentos pueden establecer el cumplimiento de requisitos adicionales a los exigidos por las normas provenientes del Congreso, el Ministerio y las Corporaciones Regionales Autónomas, para la expedición de licencias, permisos o autorizaciones en aquellos casos en que la ley determine que se requieran previa realización de determinada actividad que impli-

que modificaciones al Medio Ambiente, así como en el ejercicio de derechos individuales que puedan contener tal magnitud. Téngase en cuenta aquí que la competencia primaria para la expedición de licencias ambientales en el ámbito regional es conferida por la ley a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y que estas a su vez pueden autorizar por vía de delegación a los departamentos y a los municipios para que expidan tales permisos con fundamento en la defensa del patrimonio ecológico seccional y local.

Pero las atribuciones conferidas al Gobernador y a la Asamblea Departamental para reglamentar la normatividad básica ambiental de mayor jerarquía no son absolutas en la totalidad de la jurisdicción territorial de su departamento. Aunque de cierto contenido específico, la normatividad ambiental departamental ha de conservar un carácter genérico frente a las disposiciones ambientales locales. Es decir, los reglamentos departamentales no pueden desconocer el contenido especialísimo que en materia de Medio Ambiente caracteriza las normas municipales. Puede decirse entonces que se trata de normas de doble alcance, en el sentido de que especifican lo dispuesto por el nivel central y por las entidades descentralizadas por servicios, conservando la generalidad requerida para respetar lo dispuesto por los entes territoriales de menor jerarquía.

A nivel regional, las CAR constituyen el máximo ente ejecutor de la política ambiental trazada por el gobierno nacional. Su facultad reglamentaria permite especificar lo dispuesto por la ley y por el ministerio pero guardando respeto por las políticas ambientales de los departamentos y municipios sometidos a su jurisdicción territorial. Resulta importante en ese aspecto recalcar los criterios que la ley tuvo para delimitar la competencia territorial de estas entidades. El ámbito de influencia física de una Corporación Autónoma Regional no está determinado bajo los mismos criterios de la división política del Estado Colombiano. Se delimita bajo consideraciones de carácter geopolítico, biogeográfico e

hidrogeografico que garantizan la gestión integral en un ecosistema de gran extensión territorial que por sus condiciones de identidad natural y cultural conforman una unidad regional. Así, las regiones son grandes ecosistemas que superan el nivel seccional y local, y se ubican en el rango nacional. Su importancia natural y económica es tan alta que afecta al Estado en su totalidad y requiere por tanto de una autoridad que se dedique exclusivamente a su control y administración.

La normatividad proveniente de las CAR ha de disminuir de manera más rígida la generalidad de lo dispuesto por el nivel central, pero en ningún momento podrá desconocer lo ordenado en materia ambiental por los departamentos y municipios cuyo contenido aunque más específico, es también más riguroso en comparación a lo preceptuado por aquellas.

Por ultimo el, Ministerio del Medio Ambiente constituye la máxima autoridad dentro del Sistema Nacional Ambiental. Su potestad reglamentaria es la de mayor jerarquía y, sin embargo, está limitada por el deber de respetar la autonomía local y regional. Sus normas podrán ser más rigurosas que aquellas expedidas por la ley para la defensa del derecho al ambiente sano, pero en ningún momento podrán ubicarse por debajo de los estándares mínimos de exigencia contenidos en la normatividad ambiental general.

Dentro de las competencias privativas del Ministerio del Medio Ambiente sobresale para este tema en particular, aquella que establece de manera oficiosa un control por parte del máximo ente rector sobre aquellos actos administrativos que emanados del nivel descentralizado, endurecen más lo dispuesto por el nivel central. Y que atribuye a aquellos un término de temporalidad no superior a 60 días en espera de que el Ministerio realice un análisis de pertinencia ambiental para resolver sobre la prórroga de su vigencia o su definitiva firmeza.

Creemos que este control cumple una función de ratificación entorno del principal límite para la aplicación del Principio de Rigor Subsidiario. En efecto, la subsidiaridad ambiental en todas sus esferas de vigencias no puede entenderse como una facultad absoluta para ejercer la potestad reglamentaria en pro de la adaptación de la norma básica hacia una norma especial. En este sentido, solo se podrá proceder a la reglamentación especial de la norma general cuando converjan circunstancias de particularísima magnitud que superen lo dispuesto por el legislador y requiera ser intervenido para la defensa del patrimonio ecológico local.

De este modo, puede decirse que la facultad oficiosa del Ministerio para revisar los actos administrativos que se refieran a licencias o al ejercicio de derechos individuales relacionados con el Medio Ambiente, es ejercida bajo la orientación de criterios de necesidad y procedencia que justifiquen la puesta en marcha de semejantes medidas modificadoras de los elementos presentes en el Medio Ambiente regional o local.

Podemos concluir, por tanto, que el principio de Rigor Subsidiario es el mecanismo idóneo para la solución de conflictos de competencias ambientales entre las entidades pertenecientes al sistema creado por la Ley 99 de 1993. Pero su función complementaria se encuentra sujeta a los límites que la misma ley le impone y a las características propias de un Estado Social de Derecho que se haya organizado en forma de República Unitaria.

Conclusiones

- Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la defensa del Medio Ambiente se convirtió en un fin del Estado, para lo cual atribuyó funciones a las entidades que conforman los diferentes niveles de la administración pública en procura de la gestión integral de los recursos naturales presentes en el territorio Colombiano.

- En materia del Medio Ambiente existe un gran número de competencias atribuidas a autoridades del nivel central y a entidades descentralizadas en razón de su función y de manera territorial las cuales son concurrentes, pero no se excluyen entre sí y en aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, adquieren naturaleza complementaria.
- Con el propósito de evitar conflictos positivos y negativos de competencia acerca de quién debe asumir determinada función ambiental, se requiere con urgencia la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a fin de que esta aclare definitivamente los criterios de aplicación de competencias en materia de recursos naturales renovables.
- Para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental es menester que se respete el Principio de Autonomía Territorial en el ejercicio de la potestad reglamentaria que la constitución y la ley atribuyen a las entidades territoriales.
- El patrimonio ecológico local constituye la unidad básica de la gestión ambiental siendo necesario recordar que no existen ecosistemas aislados y que todo el planeta tierra constituye una sola continuidad natural.
- El principio de Rigor Subsidiario encarna un mecanismo idóneo para despejar los posibles conflictos de competencia que se lleguen a suscitar al interior del Sistema Nacional Ambiental. Su finalidad es la protección del patrimonio ecológico local, seccional y regional mediante el reconocimiento de condiciones especiales propias de cada ecosistema que por su naturaleza escapan a la reglamentación básica que en materia de medio ambiente expide el nivel central.

- El Principio de Rigor Subsidiario está limitado por criterios de necesidad y pertinencia que justifiquen el ejercicio de la potestad reglamentaria propia del Presidente de la República y del Ministerio del Medio Ambiente; sin embargo, podría pensarse que para la verdadera gestión integral del Medio Ambiente sería apropiado prescindir de tal limitación.
- La obligación de velar y ejecutar la defensa del derecho al Medio Ambiente sano constituye una obligación tanto para el Estado como para los particulares bajo el entendido de que solo así se podrá alcanzar el objetivo del modelo de desarrollo sostenible.

Referencias

- Acot, Pascal. (1978). *Introducción a la Ecología*. (1ª. ed. Francesa de 1977). Trad. al Español, México.
- Burdeau, G. (2005). En: Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá: Temis S A., 10a ed., p.50.
- Burdeau, G. (2005). *Derecho Administrativo General y colombiano*. En: Rodríguez, Libardo. Bogotá, 10ª ed. Temis S A., p. 50.
- Colombia. *Constitución Política* (1991):
- Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-295 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-534 de 1996, M. P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1997, M .P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-596 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001, M. P. Jaime Araujo Rentería.

Colombia. *Ley 99 de 1993. Ley General Ambiental de Colombia*. 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.

Colombia. *Ley 136 de 1994. Congreso de la República*. Por la cual se dictan Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios a nivel nacional.

González Villa, J. E. (2005). *Derecho Ambiental Colombiano, Parte general, Tomo I, 30. 1ª ed.*: Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

- González Villa, J. E. (2005). *El principio de rigor subsidiario en el Derecho Ambiental Colombiano. En: El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental.* Universidad Externado de Colombia, p. 74.
- González Villa, J. E. (2004). *Normas sobre contaminación atmosférica. En: Lecturas sobre derecho del medio ambiente, Tomo IV, vol.5, p. 237 y 262.* Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 10^a ed, Bogotá: Editorial Temis S. A., p.55.