

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

Recibido: / Revisado: / Aceptado:

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), 345-362.

## 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: lsmantillag@yahoo.es

## THE AUTONOMY OF THE CAR IN THE CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE OF COLOMBIA: JURISPRUDENTIAL ANALYSIS

### Abstract

*The public administration of the environment in Colombia is characterized by decentralized . Based on this form of organization , renewable natural resources are organized under criteria ecosystem unit subject to the territorial jurisdiction of the regional autonomous corporations CAR. The CAR is part of what in Colombia is called the National Environmental System, SINA, and although they are not subject to administrative hierarchies by the Ministry of environment, discusses the true scope of its administrative autonomy. The discussion about the autonomy of the CAR has created tensions between the central level and the decentralized level to the point of being necessary the intervention of the constitutional court to set limits to the possibility for the Ministry to intervene in the proceedings of the CAR, and to define those competencies that the CAR can act autonomously.*

### Keywords

Jurisprudential line . Administrative decentralization in environmental matters.  
Autonomy in environmental matters.

## 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 afectada por algunas normas que en apariencia vulneran la autonomía de las entidades descentralizada pertenecientes al Sistema nacional ambiental.

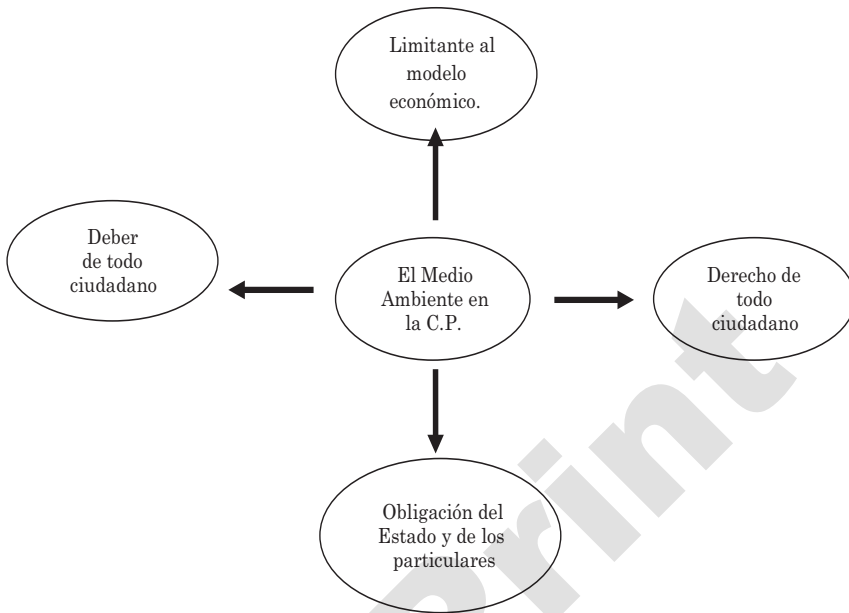
A continuación se analiza este fenómeno a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## METODOLOGÍA

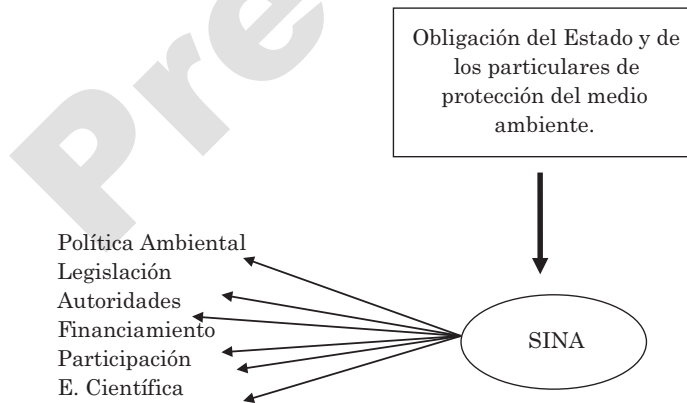
El presente estudio se divide en 2 apartados. En el primero se plantea de manera gráfica y sintética algunos de los fundamentos constitucionales y legales de la protección del medio ambiente; se presenta el problema jurídico planteado para este escrito; se identifican las hipótesis que dan respuesta 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*

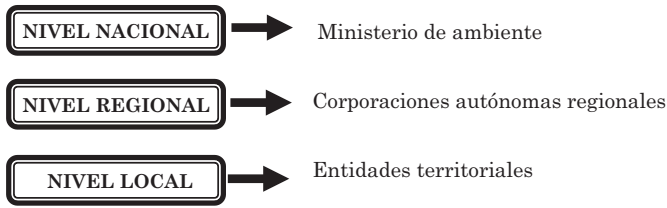
El Medio Ambiente es desarrollado por la Constitución a través de 4 acepciones diferentes. (Sentencias T-411 de 1.992 y C-059 de 1.994).



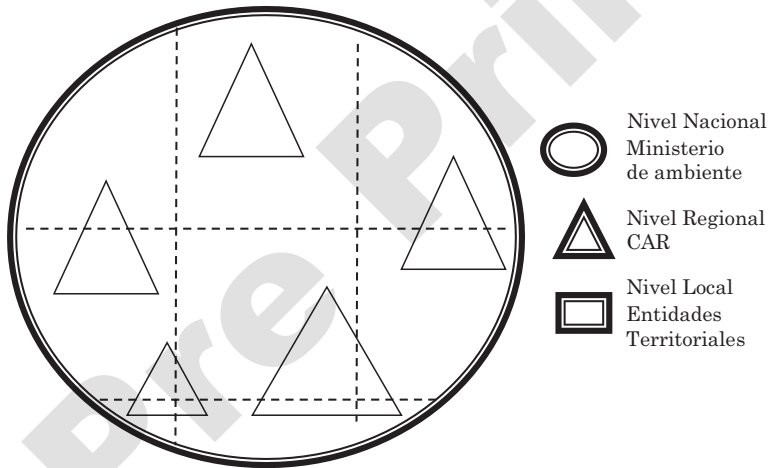
La obligación conjunta de los particulares y el Estado de protección del Medio Ambiente se desarrolla a través del Sistema nacional ambiental.



Las autoridades ambientales están organizadas en un sistema mixto donde se encuentra 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

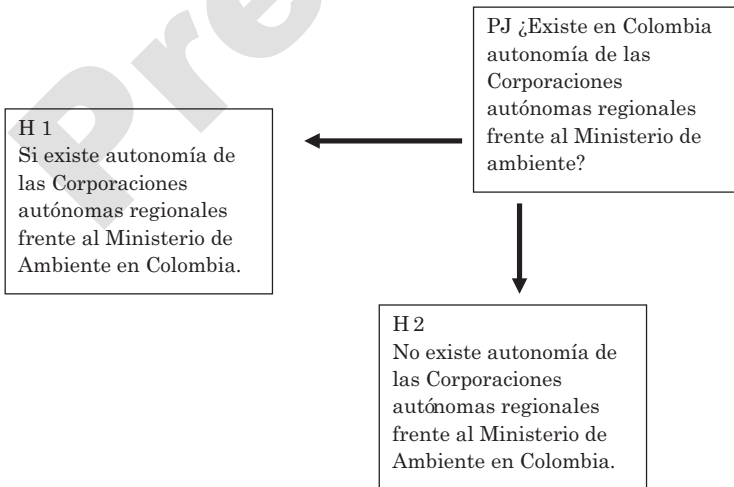
¿Existe en Colombia autonomía de las Corporaciones autónomas regionales frente al Ministerio de Ambiente?

Hipótesis 1 H 1:

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

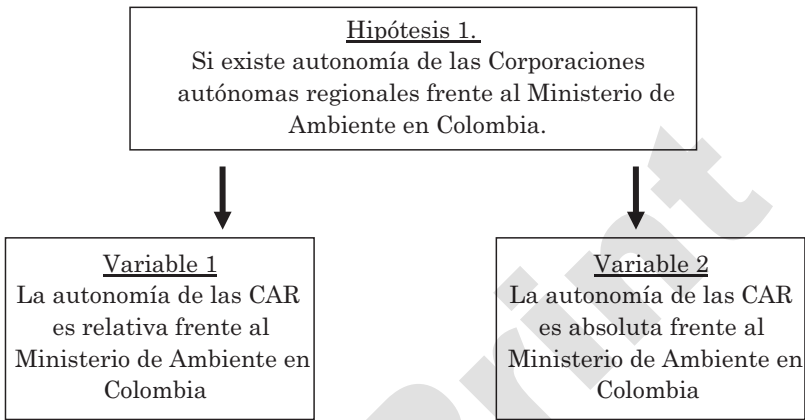
Hipótesis 2 H 2:

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



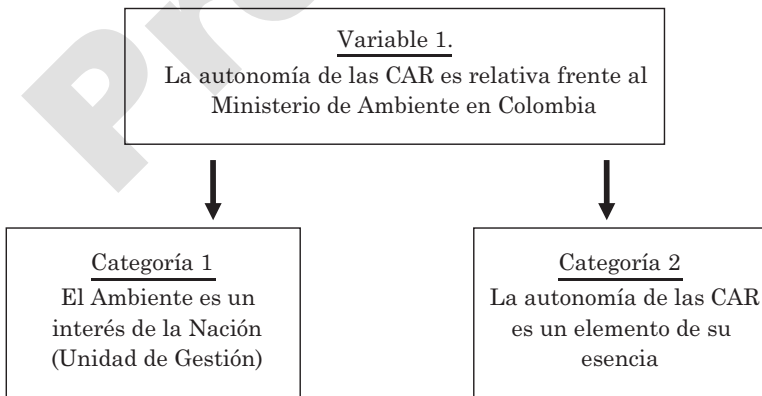
*Desarrollo de la primera hipótesis. Posibles variables*

H 1 (V 1, V 2)

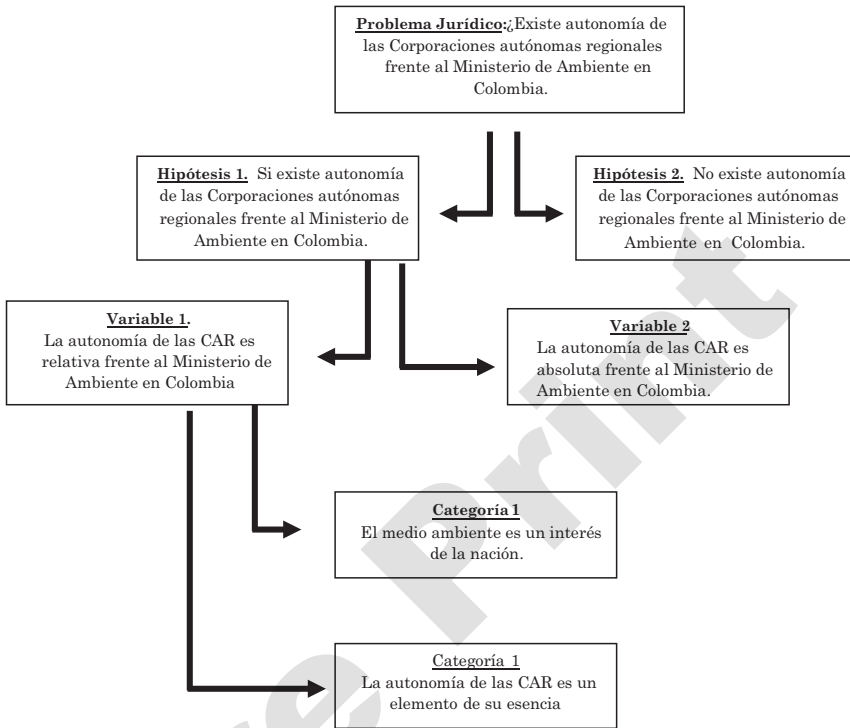


*Categoría de análisis que determina la variable 1 de la hipótesis 1 propuesta para el problema jurídico.*

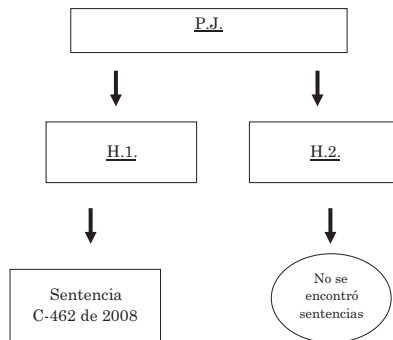
H 1 V 1 (C 1, C 2)



Cuadro resumen

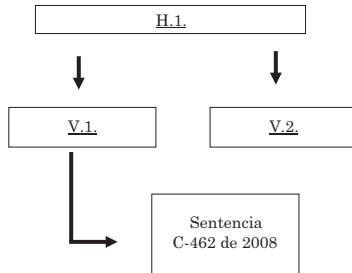


La jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el problema jurídico planteado

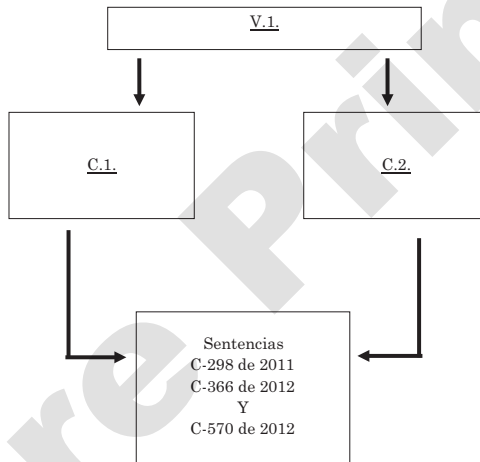


Cuadro 1. Sentencias relacionadas con las 2 hipótesis planteadas.

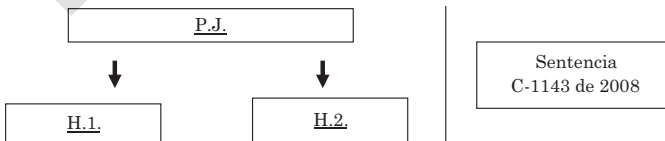




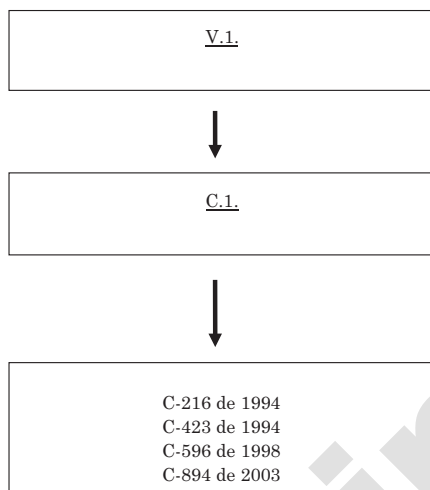
Cuadro 2. Primer Nivel. Sentencias que desarrollan la primera Hipótesis del problema planteado a través de la idea de la autonomía relativa de las CAR frente al Ministerio de Ambiente.



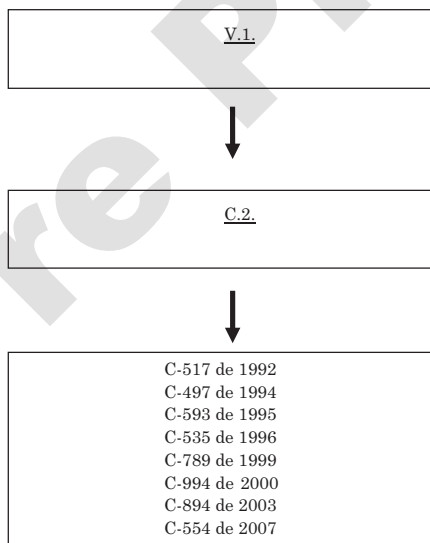
Cuadro 3. Segundo Nivel. Sentencias que de manera directa apoyan la primera hipótesis planteada en el precedente Jurisprudencial a través de la primera variable. Autonomía relativa.



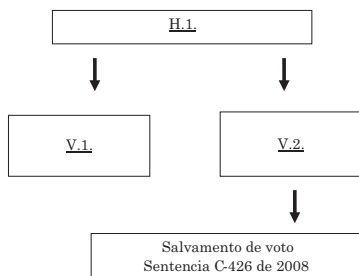
Cuadro 4. Tercer Nivel. Sentencias que no desarrollan el problema jurídico en ninguna de sus hipótesis por defectos en la formulación de la demanda de constitucionalidad.



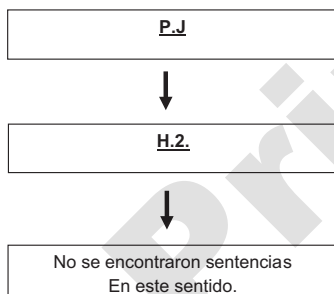
Cuadro 5. Subniveles de la hipótesis 1. Variable 1. Categoría 1. Sentencias que desarrollan la consideración del ambiente como interés de la Nación.



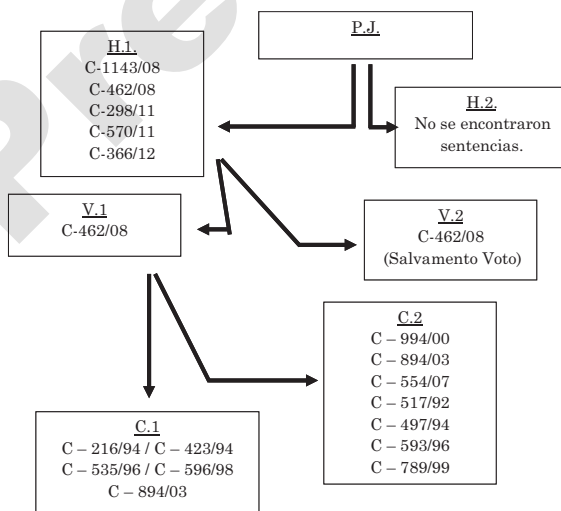
Cuadro 6. Subniveles de la hipótesis 1. Variable 1. Categoría 2. Sentencias que desarrollan la autonomía de la CAR como elemento de su esencia.



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



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



Cuadro 9. Cuadro Resumen.

## Analisis y resultados

A la pregunta planteada inicialmente pueden formularse 2 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 si 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 2 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, 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 republica 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 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 existe 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 existencia en el ordenamiento jurídico Colombiano.
- En Colombia si existe autonomía de las CAR respecto del Ministerio de Ambiente. Pero dicha autonomía debe ser aplicada según se esté en el campo de la esfera política o en el espacio de 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 de 2.008 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de los numerales 16 y 36 del artículo 5 de la ley 99 de 1.993, 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 como, en primer lugar, sí existe la autonomía de las CAR en la esfera administrativa pero 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 de 2.011, la Corte analiza la constitucionalidad del decreto legislativo 4629 de 2.010 por el cual se modifica transitoriamente, en vista de la emergencia ambiental de la época, el artículo 45 de la ley 99 de 1.993 (artículo) 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 de 2.012, al analizar la constitucionalidad de los numerales 10 y 14 del artículo 2 del decreto 3570 de 2.011, 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 2.008, 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 de 2.012 que analizó la constitucionalidad del decreto 3565 de 2.011 sobre traslado de funciones del MIniambiente 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 de 2.008 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 de 2.008, 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 de 1.993, 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 de 2.008 la Corporación analizó la demanda propuesta en contra del párrafo del artículo 4 de la ley 99 de 1.993. 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 1.993 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 2.008.

- Finalmente, existen otros pronunciamiento de la Corte Constitucional, especialmente referidos al principio de rigor subsidiario, que si 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, las sentencias C-894 de 2.003 y C-554 de 2.007 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 de 2.003).

“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 de 2.007).



## REFERENCIAS

### Referencias electrónicas

- *Normatividad nacional*

Constitución Política de Colombia. Disponible en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125) Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Ley 99 de 1.993. Disponible en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297) Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

- *Sentencias Corte Constitucional de Colombia*

Sentencia T-411 de 1.992. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-517 de 1.992. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-059 de 1.994. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-059-94.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-216 de 1.994. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-216-94.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-497 de 1.994. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-497-94.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-593 de 1.995. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-593-95.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-535 de 1.996. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-596 de 1.998. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-596-98.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-789 de 1.999.

Sentencia C-994 de 2.000. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-994-00.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-894 de 2.003. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C.554 de 2.007. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-554-07.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-462 de 2.008. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-462-08.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-1143 de 2.008 Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1143-08.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-298 de 2.011. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-298-11.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-366 de 2.012. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-366-12.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.

Sentencia C-570 de 2.012. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-570-12.htm> Recuperado el 07 de agosto de 2.013.