



Sentencia 423 de 1994 Corte Constitucional

Sentencia No

Sentencia No. C-423/94

PROTECCION DEL AMBIENTE

La protección del ambiente, es asunto que le compete en primer lugar al Estado, aunque para ello debe contar siempre con la participación ciudadana a través del cumplimiento de sus deberes constitucionales, en especial, de los consagrados en el artículo 8o. superior: "proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación", así como el numeral 8o. del artículo 95, que prescribe entre los deberes de la persona y del ciudadano el de "velar por la conservación de un ambiente sano". Ahora bien, el cumplimiento del deber de procurar la protección del ambiente se logra, principalmente, a través de dos vías: la planificación y fijación de políticas estatales, por una parte; y, por la otra, la consagración de acciones judiciales encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano.

PLANIFICACION AMBIENTAL/DESARROLLO SOSTENIBLE

La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aunan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa.

MEDIO AMBIENTE SANO-Protección

En cuanto a la implementación de mecanismos judiciales de preservación o de sanción, debe decirse que tanto la Constitución como la ley consagran diferentes acciones tendientes a cumplir con algunos de estos fines. A manera de ejemplo conviene señalar que el artículo 88 superior consagra las denominadas acciones populares, encaminadas a la protección de los derechos e intereses colectivos como es el caso del ambiente. Nótese que esta disposición trata al ambiente como un derecho colectivo, es decir, se refiere a un sujeto universal donde cualquier persona tiene legitimación en la causa para solicitar ante el juez la protección de ese bien común. De igual forma, no sobra agregar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la acción de tutela consagrada en el artículo 86, se constituye en un mecanismo de protección cuando la violación al ambiente implique de manera directa la vulneración de algún derecho constitucional fundamental. En cuanto a los mecanismos legales pertinentes, basta con mencionar a las acciones populares consagradas en el Código Civil, a los delitos previstos en el Código Penal o a las sanciones pecuniarias establecidas en el Código de Recursos Naturales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Creación

Sólo 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 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.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO/CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES

En la anterior Carta Política, las corporaciones autónomas regionales se homologaban claramente a los establecimientos públicos; más exactamente éstos eran el género y aquellas una de sus especies. En virtud de lo anterior debe esta Corporación señalar que, con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. 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.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

En virtud de la cláusula general de competencia, el legislador puede hacer las leyes in genere, de conformidad con las limitaciones y requisitos que la Constitución establezca. La Carta Política permite al Congreso que por medio de una ley cree corporaciones autónomas regionales, y no le asigna expresamente a ninguna otra persona o poder esa competencia. Luego el Congreso está legitimado para crear por ley dichas entidades, en virtud de la generalidad de su competencia, ya que no hay disposición en contrario.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Creación/SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONAL

El Congreso, al reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales y al dictar la ley orgánica de ordenamiento territorial, en aras de respetar la autonomía necesaria de los departamentos y municipios para administrar asuntos seccionales, planificar y promover su desarrollo económico y preservar el ambiente, determine los ámbitos de responsabilidad y participación local que, conforme a las reglas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, correspondan a las entidades territoriales. Por lo anterior, la exequibilidad que será declarada, se condiciona a que el ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas regionales que se crean por ley, no vaya en desmedro de la esfera legítima de autonomía de las entidades territoriales.

REF.: Expediente No. D- 557

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 41 de la Ley 99 de 1993 "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y se dictan otras disposiciones".

Actor: ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas: *Creación legal de corporaciones autónomas regionales.

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 41 de la Ley 99 de 1993 "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, y se dictan otras disposiciones".

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición demandada es el siguiente:

"LEY 99 DE 1993

(Diciembre 22)

"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.

"El Congreso de Colombia

"DECRETA :

"(...)

"Artículo 34.- De la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía, CDA. Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía, CDA, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.

"La Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía, CDA, además de las funciones propias de las Corporaciones autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región Norte y Oriente Amazónico y su utilización: ejercer actividades de promoción de investigación científica y transferencia de tecnología; dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio; fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos, y de propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales la generación de tecnologías apropiadas, para la utilización y conservación de los recursos de la Amazonía colombiana.

"La jurisdicción de CDA comprenderá el territorio de los departamentos de Vaupés, Guainía y Guaviare; tendrá su sede en la ciudad de Puerto Inírida y subsedes en san José del Guaviare y Mitú. Las subsedes serán instaladas dentro de los seis (6) meses siguientes a la organización de la Corporación. Los recursos percibidos por CDA se distribuirán por partes iguales entre la sede principal y las subsedes.

"El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá o su delegado; b. Los gobernadores de los departamentos comprendidos dentro de la jurisdicción de la Corporación, o sus delegados; c. Tres representantes de las comunidades indígenas, uno por cada departamento de la región; d. Un representante del Presidente de la República; e. Un representante de los alcaldes de los municipios capitales comprendidos dentro del territorio de su jurisdicción; f. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, o su delegado; g. El Director del Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos 'Alexander Von Humboldt'; h. El "Rector de la Universidad de la Amazonía; i. Un representante de una organización no gubernamental de carácter ambiental dedicada a la protección de la Amazonía.

"Los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e, e i serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso.

"El gobierno garantizará los recursos necesarios para el normal funcionamiento de la Corporación, de los recursos del Presupuesto Nacional, lo mismo que para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo, destinará un porcentaje de los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación ambiental.

"Las licencias ambientales para las explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente.

"Trasládense a CDA los bienes patrimoniales del INDERENA, existentes en el área del territorio de su jurisdicción.

"ARTÍCULO 35.- *De la Corporación para el Desarrollo Sostenible del sur de la Amazonía, CORPOAMAZONIA.* Créase la Corporación para el Desarrollo sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONIA, como una Corporación autónoma Regional, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.

"La jurisdicción de CORPOAMAZONIA comprenderá el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá. La sede principal de CORPOAMAZONIA será la ciudad de Mocoa en el departamento del Putumayo y establecerá subsedes en las ciudades de Leticia y Florencia.

"Fusiónase la Corporación Autónoma Regional del Putumayo, CAP, con la nueva Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONIA, a cuya seccional Putumayo se transferirán todos sus activos y pasivos. Las regalías departamentales que actualmente recibe la CAP, serán destinadas por CORPOAMAZONIA exclusivamente para ser invertidas en el Departamento del Putumayo.

"La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONIA, además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente del área de su jurisdicción y su utilización; fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del ecosistema amazónico de su jurisdicción y el aprovechamiento sostenible irracional de sus recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción.

"Es función principal de la Corporación proteger el medio ambiente del Sur de la Amazonía colombiana como área especial de reserva ecológica de Colombia, de interés mundial y como recipiente singular de mega-biodiversidad del trópico húmedo. En desarrollo de su objeto deberá fomentar la integración de las comunidades indígenas que tradicionalmente habitan la región y propiciar la cooperación y ayuda de la comunidad internacional para que compense los esfuerzos de la comunidad local en defensa de ese ecosistema único.

"El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o el Viceministro; b. Los gobernadores de los departamentos comprendidos dentro de la jurisdicción de la Corporación o sus delegados; c. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales -IDEAM-; d. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI, o su delegado; g. Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales de carácter ambiental (sic) dedicadas a la protección de la Amazonía;

h. El Director del Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt; i. El Rector de la Universidad de la Amazonía.

"Los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales d y g, serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso.

"El gobierno garantizará los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación ambiental.

"Las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente.

"Trasládanse a CORPOAMAZONIA los bienes patrimoniales del INDERENA en el área del territorio de su jurisdicción.

"ARTÍCULO 36.- *De la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, CSN.* Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, CSN, como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente de la Sierra Nevada de Santa Marta, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de los recursos y el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta.

"La jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta comprenderá el territorio contenido dentro de la Línea Negra y será definido mediante reglamentación del Gobierno Nacional. Su sede será la ciudad de Valledupar y establecerá una subsede en la ciudad de Riohacha.

"La Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta CSN, ejercerá las funciones especiales que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente y las que dispongan sus estatutos y se abstendrá de cumplir aquellas que el Ministerio se reserve para sí, aunque estén atribuidas de manera general a las Corporaciones Autónomas Regionales.

"La Nación tendrá en la Asamblea Corporativa una representación no inferior al 35% de los votos y estará representada en ella por el Ministerio del Medio Ambiente, o su delegado.

"El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. Los gobernadores de los departamentos de Guajira, Magdalena y Cesar, o sus delegados; c. Los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en dichos departamentos; d. Sendos representantes de las etnias Kogis, Arzarios, Arhuacos y Kancuamos, escogidos por las organizaciones indígenas de la región; e. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; f. Un representante del Presidente de la República; g. Un representante de las organizaciones campesinas; y h. Un representante de una organización no gubernamental o persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección de la Sierra Nevada de Santa Marta.

"Los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales g y h, serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso.

"ARTÍCULO 37.- *De la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA.* Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA, con sede en San Andrés (Isla), como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del Archipiélago de San Andrés., Providencia y Santa Catalina, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dirigirá el proceso de planificación regional del uso del suelo y de los recursos del mar para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnología apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno del Archipiélago.

"La jurisdicción de CORALINA comprenderá el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial y la zona económica de explotación exclusiva generadas de las porciones terrestres del archipiélago, y ejercerá, además de las funciones especiales que determine la ley, las que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente, y las que dispongan sus estatutos.

"El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, o su delegado; b. El Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quien la presidirá; c. Un representante del Presidente de la República; d. El Director de INVEMAR; e. Un representante de los gremios económicos organizados en el Archipiélago; f. Un representante de los gremios de la producción artesanal, agropecuaria y pesquera debidamente constituidos en el Archipiélago; g. El Director de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa; h. Los miembros de la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina creada por la Ley 47 de 1993.

"Este Consejo Directivo reemplaza a la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento de San Andrés y Providencia creada por el artículo 23 de la Ley 47 de 1993, y asume además de las funciones definidas en esta ley las asignadas en el capítulo V de la ley citada.

"Los miembros de este Consejo serán elegidos para períodos de tres años.

"La Junta Departamental de Pesca y Acuicultura creada por la Ley 47 de 1993, continuará ejerciendo sus funciones.

"El Gobierno garantizará los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación del ambiente.

"Trasládense a CORALINA los bienes patrimoniales del INDERENA, existentes en el área del territorio de su jurisdicción.

"PARAGRAFO 1. A partir de la vigencia de esta ley se prohíbe el otorgamiento de licencias y permisos conducentes a la construcción de nuevas instalaciones comerciales, hoteleras e industriales en el municipio de Providencia y se suspenden las que están en trámite, hasta tanto se apruebe, por parte del municipio de Providencia, del Consejo Directivo de CORALINA y del Ministerio del Medio Ambiente, un plan de ordenamiento de uso del suelo y un plan de desarrollo, para la Isla.

"PARAGRAFO 2. El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de la biosfera. El Consejo Directivo de CORALINA coordinará las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a esta disposición.

"ARTÍCULO 38. *De la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena.* Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena, CORMACARENA, como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, reserva de la biosfera y santuario de fauna y flora, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta

ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnología apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno del área de Manejo Especial La Macarena.

"La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá el territorio del Area de Manejo Especial La Macarena, delimitada en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico, CDA y CORPORINOQUIA.

"Su sede será la ciudad de Villavicencio y tendrá una subsede en el municipio de Granada, Departamento del Meta.

"La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Area de Manejo Especial La Macarena, ejercerá las funciones especiales que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente y las que dispongan sus estatutos, y se abstendrá de cumplir aquellas que el Ministerio le reserve para sí, aunque estén atribuidas de manera general a las Corporaciones Autónomas Regionales.

"La Nación tendrá en la Asamblea Corporativa una representación no inferior al 35% de los votos y estará representada en ella por el Ministro del Medio Ambiente, o su delegado.

"El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Area de Manejo Especial La Macarena, estará integrado por: a. El Ministerio del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. El Gobernador del Meta o su delegado; c. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; d. Un representante del Presidente de la República; e. Dos Representantes de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área de manejo especial; f. Un representante de las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección del área de Manejo Especial La Macarena; g. Un representante de la asociación de colonos de La Macarena; h. Un representante de las comunidades indígenas en área de manejo especial, escogido por ellas mismas; i. El Director del Instituto de Investigaciones Científica, SINCHI, o su delegado; j. El Director de Investigación en Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, o su delegado; k. Los rectores de las Universidades de la Amazonía y Tecnológica de los Llanos Orientales.

"Los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e y f, serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso.

"(...)

"ARTÍCULO 41. *De la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y San Jorge, CORPOMOJANA.* Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y San Jorge, CORPOMOJANA, como una Corporación Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente en la zona de la Mojana y del Río San Jorge, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, del ecosistema de las cuencas hidrográficas del Río Magdalena, Río Cauca y Río San Jorge en esta región, dirigir el proceso de planificación regional de usos del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio y propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos de la Mojana y el San Jorge.

"La jurisdicción de CORPOMOJANA comprenderá el territorio de los municipios de Majagual, Sucre, Guaranda, San Marcos, San Benito la Unión y Caimito del Departamento de Sucre. Tendrá su sede en el municipio de San Marcos.

"El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministerio del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. El Gobernador de Sucre o su delegado; c. Dos alcaldes municipales; d. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones ambientales, IDEAM o su delegado; e. Un representante de las organizaciones campesinas; h. Un representante de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto

sea la conservación y el manejo de los recursos naturales; i. Un representante de los gremios de la producción agropecuaria y pesquera constituidos en la zona".

III. LA DEMANDA

1. Normas Constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1o., 150, 287, 298, 306, 310 y 321 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

A juicio del demandante, al expedir las normas acusadas, el Congreso de la República desbordó las facultades constitucionales contenidas en el numeral 7o. del artículo 150 superior, toda vez que tal precepto lo autoriza únicamente para reglamentar la creación y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas, "pero por ninguna parte de la Carta Fundamental de 1991 aparece la facultad del órgano legislativo nacional para crear nuevas Corporaciones Regionales y al mismo tiempo, la propia norma constitucional subraya que éstas gozarán de autonomía para el desarrollo de sus actividades". (resaltado del actor).

Según el demandante, la Comisión de Ordenamiento Territorial, mediante su recomendación R-8, advirtió al Congreso de la República que era inconstitucional la creación de nuevas corporaciones autónomas: "la Constitución -señala la mencionada recomendación- está autorizando, pues, al legislador para 'reglamentar la creación' de las corporaciones, mas no para crearlas, como sí explícitamente lo hace al referirse en el mismo ordinal a la atribución de 'crear' ministerios, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado. De este modo, corresponde a la ley regular lo referente a requisitos, condiciones, procedimiento, estructura y funcionamiento de las Corporaciones, sin proceder a decretar su creación. (Boletín de Ordenamiento Territorial, COT, No. 19, Santafé de Bogotá, 1993, pág. 4)".

Pese a lo anterior, el actor sostiene que el Congreso de la República, mediante la Ley 99 de 1993, en forma inconstitucional procedió directamente a crear seis nuevas Corporaciones autónomas regionales: la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía -CORPOAMAZONIA-; la Corporación para el desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta -C.S.N.-; la Corporación para el desarrollo sostenible del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, -CORALINA-; la Corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial La Macarena, -CORMACARENA-, y la Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el Río San Jorge, -CORPOMOJANA-. "Pareciera -estima el demandante- que los nuevos entes de la precitada ley, fueran elaboración anterior a la Carta Política de 1991 y, por ende, recuerdo del pasado ya superado, de la Constitución de 1886, con su modelo rígidamente centralista, por cuanto en la conformación de los Consejos Directivos (en algunos de ellos), se señala un porcentaje mínimo de la Nación (el 35% por ejemplo); en el mismo ente rector de la Corporación se le otorga siempre representación al Presidente de la República, a través de un delegado; en la Corporación CORALINA, para la expedición del Plan de Desarrollo del municipio de Providencia, es necesaria la aprobación de aquel, tanto por la respectiva Corporación, como del Ministerio del Medio Ambiente, etc. En síntesis: las nuevas corporaciones autónomas regionales fortalecen el centralismo, y por ende van en contravía del enunciado de la Carta de 1991, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales."

Considera también que las normas acusadas violan el principio de la autonomía de las entidades territoriales, consagrado en la Carta Política, "y precisamente uno de los derechos que se derivan de la precitada autonomía consiste en que las divisiones político-administrativas (departamentos, municipios, etc.), tienen la potestad para crear diferentes entes administrativos, como lo son las corporaciones autónomas, siguiendo los parámetros fijados por el legislador" (resalta el actor). Según el demandante, es en el principio de la autonomía de los entes territoriales, donde se encuentra la facultad de tales entes para la creación de las corporaciones autónomas. Así, estima que "la creación de una corporación autónoma regional, en la medida en que implica un ente de nivel supradepartamental, requiere, siguiendo el presupuesto de la autonomía, la decisión de los órganos y funcionarios de los departamentos interesados, es decir, las correspondientes asambleas y gobernadores, cumpliendo en todo caso, los parámetros fijados por el legislador".

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante memorial presentado el día 2 de mayo de 1994, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado especial, solicitó a esta Corporación que se declararan exequibles las normas acusadas, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

En primer lugar, considera el interviniente que el Congreso de la República, en ejercicio de la facultad que le otorga el numeral 7o. del artículo 150 superior, procedió, mediante las normas acusadas, a crear nuevas corporaciones autónomas. "Por esa razón no es irracional ni contrario a la Constitución que el Congreso pueda, mediante ley, establecer criterios sobre el tema en general y que sin faltar otro asunto al respecto de las CAR, pueda proceder a crearlas".

A juicio del defensor de las normas acusadas "en nuestro sistema constitucional, las materias comprendidas dentro de los cometidos estatales y no atribuidas expresamente a una autoridad determinada, corresponde regularlas al Congreso en uso de su cláusula general de competencia"; así, anota que los cuerpos colegiados de elección popular de carácter territorial, "no tienen carácter legislativo y por tanto no participan de esta condición general de competencia. El análisis del demandante supone que la aparente limitación que el artículo 150 pone a las potestades del Congreso en relación con las corporaciones regionales autónomas corresponde a una facultad de creación que existiera en determinados órganos territoriales. En sana lógica, dentro de un sistema unitario de organización estatal, el razonamiento debería ser el contrario: en ausencia de una facultad expresa a un órgano diferente del Congreso debe suponerse que dicha facultad corresponde a éste", puntualiza el interviniente.

En segundo lugar, considera que los argumentos del actor resultan incoherentes, ya que "por una parte, ataca la norma por desentonar dentro del esquema de la denominada descentralización y autonomía de sus entidades territoriales y por la otra, declara que ella no puede ser dictada por el Legislativo por cuanto no fue con acuerdo entre los departamentos y municipios que conformarían la región de circunscripción de la corporación".

Anota el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la descentralización implica una dualidad de competencias en el campo administrativo entre el Gobierno Nacional y las autoridades regionales o locales, pero con una concentración del poder político, en cabeza de las autoridades nacionales. "No obstante, bajo ese esquema que presenta el actor se desconocería esta atribución fundamental de diseño estatal, entrando a una anarquía administrativa en donde estarían los departamentos o municipios con la potestad de crear entes corporativos, las CAR, aunque siguiendo los parámetros fijados por el legislador".

En tercer lugar manifiesta que la creación de nuevas corporaciones autónomas responde a las nuevas políticas adoptadas por Colombia en materia de protección del medio ambiente, luego de la firma de la Declaración de Río de Janeiro en 1991 y los Acuerdos 344 y 345, mediante los cuales nuestro país se comprometió a nivel mundial en relación con este tema. Así, concluye afirmando que las corporaciones autónomas creadas por la Ley 99 de 1993 tienen por objeto implementar la protección de la biodiversidad y del medio ambiente en zonas hasta ahora desprotegidas, como el Chocó, la Amazonía y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

2. Ministerio del Medio Ambiente

El Ministerio del Medio Ambiente, mediante apoderado especial, presentó ante esta Corporación, escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas acusadas, por considerar en primer lugar, que, en virtud de lo previsto en el numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución Política, "el Congreso de la República, mediante la Ley 99 de 1993, ordenó que las Corporaciones autónomas deben ser creadas por la ley, y unos artículos más adelante, el legislador dando cumplimiento al artículo 23, procedió a crear (por ley) unas nuevas corporaciones autónomas regionales, como son las contenidas en los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 39 y 41, y que fueron impugnados por supuesta inconstitucionalidad (...). Se entiende entonces, que el legislador reglamentó la creación de las corporaciones autónomas regionales determinando que el régimen de creación es mediante ley, y en consecuencia, procedió a crear ciertas corporaciones, de acuerdo con su previa determinación".

A criterio del interviniente, el artículo 23 de la ley 99 de 1993, acorde con el artículo 285 constitucional, hace una división del territorio, de acuerdo con las características geográficas de las entidades territoriales que poseen ecosistemas similares, o unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, con el fin de velar por la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En relación con la presunta violación del principio de la autonomía de las entidades territoriales, considera que ni los departamentos ni los municipios tienen la facultad de crear corporaciones autónomas regionales, ya que carecen de dicha competencia; si ese hubiese sido el designio del Constituyente, dicha facultad habría sido asignada a tales entes en forma taxativa, señala el defensor de las normas acusadas.

Concluye el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente afirmando que "el legislador excluyó a las entidades territoriales de la participación en la creación de las corporaciones autónomas regionales; sin embargo, les permitió su participación en el funcionamiento, al incluirlas en la

Asamblea Corporativa y en el Consejo Directivo. de manera tal, que el Congreso en ejercicio de su función legislativa, reglamentó la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía administrativa y financiera, con patrimonio propio y personería jurídica, para administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propenden por su desarrollo sostenible, en el ámbito de su jurisdicción".

V. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación:

Afirma el jefe del Ministerio Público que en la Constitución Política de 1991 únicamente se regula el tema de la creación de las corporaciones autónomas regionales en el numeral 7o. del artículo 150, "y no puede afirmarse que por el hecho de haberle deferido el Estatuto Superior al Legislador Ordinario la tarea de reglamentar la creación de las Corporaciones, se hubiera querido con ello quitarle la competencia a este órgano para la creación de tales entes administrativos".

Anota el señor Procurador que el Constituyente quiso, de manera expresa, otorgarle al Congreso la facultad de reglamentar la creación de las corporaciones autónomas, dentro de un marco de mayor autonomía administrativa, con el fin de garantizar una adecuada técnica y eficiente administración, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. "De otra parte, anotaron la necesidad de especialización de las corporaciones en los temas ambientales para evitar la duplicidad de funciones que hasta el momento se venía presentando con las entidades territoriales a nivel municipal y departamental".

Manifiesta que de acuerdo con los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Constituyente, se defirió al legislador la facultad de determinar la forma de creación de las corporaciones, y éste, en uso de dicha facultad, mediante el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, determinó que fuera a través de una ley. "Respecto de la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales el legislador las quiso dotar de un régimen especial que permitiera conjugar una serie de condiciones que posibilitaran la autonomía administrativa, la participación de las autoridades regionales en la dirección de las corporaciones y la implementación de una política ambiental bajo la dirección del Ministerio del Medio Ambiente".

A juicio del señor Procurador las normas acusadas no violan el principio de la autonomía regional ya que "si bien las corporaciones bajo estudio se las denomina como 'autónomas', tal calificativo no responde a la intención del Constituyente y del legislador de dotarlas del principio de autonomía territorial, que se predica sólo de las divisiones político administrativas del país, sino que tal denominación es fruto del alto grado de descentralización que se quiso que tuvieran las corporaciones para el buen y efectivo cumplimiento de sus funciones".

Sostiene que la Ley 99 de 1993 coloca al Ministerio del Medio Ambiente como el organismo encargado de la gestión en materia de medio ambiente y recursos naturales, y crea el Sistema Nacional Ambiental, del cual hacen parte las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, "con el fin de en materia ambiental exista una coherencia que garantice la armonía en la implementación de los principios y políticas sobre protección y desarrollo sostenido del medio ambiente. La jerarquía del Sistema Nacional Ambiental para la toma de decisiones, está dada por el Ministerio del Medio Ambiente en primer lugar, las corporaciones autónomas regionales en segundo lugar y los departamentos, distritos o municipios constituyen la tercera instancia decisoria en la materia, y de otra parte fue la misma Ley la que determinó que las corporaciones fueran de creación legal. De tal manera que válidamente el legislador en aras de proteger un interés como el del medio ambiente, podía radicar la competencia de la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales en el mismo órgano legislativo".

Así, estima el jefe del Ministerio Público que el tema del manejo de los recursos naturales y el medio ambiente es de interés no sólo nacional sino universal, razón por la cual no se puede dividir la política ambiental, con base en el principio de la autonomía de las entidades territoriales, para que éstas actúen independientemente, acorde con intereses locales. Por esta razón el legislador ordinario otorgó a las corporaciones autónomas un carácter regional que responda a la realidad biogeográfica del país y no a razones de carácter político. "En consecuencia, -anota el señor Procurador-, la jurisdicción de las corporaciones no debe atender al esquema de las divisiones político administrativas, sino a límites que respeten las principales unidades ecosistémicas del territorio, que tienen una dinámica propia como sistema natural".

Concluye el concepto fiscal afirmando que las normas acusadas no contravienen el principio constitucional de la autonomía, ya que las

corporaciones autónomas no son entidades territoriales de las que se pueda predicar tal principio, "y de otra parte, no se vulnera dicho principio a las regiones -como divisiones político-administrativas-, toda vez que como ya se estudió, no necesariamente coincidirán en el futuro las áreas de jurisdicción de estas entidades con las de las corporaciones".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 4o. del artículo 241 de la Carta Política.

2. Consideraciones previas

Antes de entrar a analizar los alcances constitucionales de las normas jurídicas acusadas, considera la Corte pertinente señalar que el asunto bajo examen tiene relación con la facultad *in genere* del Congreso de hacer las leyes, es decir, con la cláusula general de competencia. Al respecto, el artículo 150 superior estipula que "corresponde al Congreso hacer las Leyes", con lo cual establece una competencia general en materia de expedición de leyes por parte del órgano legislativo. Este puede, en efecto, hacer las leyes (potestad genérica), mientras no haya norma constitucional que limite tal potestad (determinación de competencia en asuntos específicos por mandato de la norma soberana). No puede argumentarse válidamente, pues, que para expedir una determinada ley sobre un tema específico debería estar el Congreso expresamente autorizado en la Constitución; como se vió, la facultad del legislador para este efecto, es general, y se atiene al mandato constitucional contenido en el artículo 121: "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

Ahora bien, las anteriores consideraciones no significan que el legislador no se encuentre limitado en algunos aspectos en cuanto a la facultad general de hacer las leyes. Tal es el caso previsto en el artículo 154 superior, que señala que el Congreso debe someterse a la iniciativa gubernamental para dictar o reformar leyes referentes a "los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales", o en el artículo 200 que establece como obligación del Gobierno en relación con el Congreso la de "Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150".

3. La política constitucional en materia ambiental

El Constituyente de 1991 se preocupó de manera especial por consagrar normas específicas respecto de la conservación y disfrute de un ambiente sano, de la promoción y preservación de una calidad de vida y de la protección de los bienes y riquezas ecológicos y naturales, necesarios para un desarrollo sostenible y una promoción del bienestar general. Por ello, la Carta Política reconoce el ambiente como derecho constitucional, sobre el cual recae, de manera inmediata, el interés general. Al respecto, prevé:

"ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

La protección del ambiente, pues, es asunto que le compete en primer lugar al Estado, aunque para ello debe contar siempre con la participación ciudadana a través del cumplimiento de sus deberes constitucionales, en especial, de los consagrados en el artículo 8o. superior: "*proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*", así como el numeral 8o. del artículo 95, que prescribe entre los deberes de la persona y del ciudadano el de "*velar por la conservación de un ambiente sano*".

Ahora bien, el cumplimiento del deber de procurar la protección del ambiente se logra, principalmente, a través de dos vías: la planificación y

fijación de políticas estatales, por una parte; y, por la otra, la consagración de acciones judiciales encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano. En cuanto al primero -de particular interés para los propósitos de esta providencia-, el artículo 80 superior prevé:

"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

"Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

"Así mismo, cooperará con otras naciones de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

Como puede observarse, el manejo del ambiente requiere necesariamente de una política estatal, lo cual significa general, es decir, a nivel nacional. Ello se justifica por el hecho de que la acción estatal es de interés general, en la medida en que busca cumplir con la finalidad esencial de promover la prosperidad general y el bienestar colectivo. Contemporáneamente se reconoce cómo el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial no sólo para los habitantes de Colombia sino para toda la humanidad. En el cuidado y desarrollo sostenible de la naturaleza está comprometido el planeta entero, en virtud de que el objeto jurídico protegido, como se dijo, es por esencia universal.

Ahora bien, aunque debe reconocerse que el ambiente es un concepto que supera cualquier límite político-territorial, el hecho de que la política de planificación sea estatal, no significa que las entidades descentralizadas territorialmente no tengan una participación, por lo demás determinante, en el cumplimiento de las políticas de orden nacional. En tal virtud, el mismo Constituyente dispuso, en los artículos 300-2 y 313-9 superiores, que las asambleas departamentales y los concejos municipales deben fomentar el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del departamento o del municipio, medidas éstas que siempre deben estar articuladas y concordadas con las determinaciones que se adopten al nivel nacional. De igual forma debe decirse que por mandato del artículo 339 de la Carta el plan nacional de desarrollo señalará "los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y *ambiental* que serán adoptadas por el gobierno". Y posteriormente señala: "*Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley*".

En conclusión, la planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes.

En cuanto a la segunda forma de proteger el ambiente, es decir, la implementación de mecanismos judiciales de preservación o de sanción, debe decirse que tanto la Constitución como la ley consagran diferentes acciones tendentes a cumplir con algunos de estos fines. A manera de ejemplo conviene señalar que el artículo 88 superior consagra las denominadas *acciones populares*, encaminadas a la protección de los derechos e intereses colectivos como es el caso del ambiente. Nótese que esta disposición trata al ambiente como un derecho colectivo, es decir, se refiere a un sujeto universal donde cualquier persona tiene legitimación en la causa para solicitar ante el juez la protección de ese bien común. De igual forma, no sobra agregar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la acción de tutela consagrada en el artículo 86, se constituye en un mecanismo de protección cuando la violación al ambiente implique de manera directa la vulneración de algún derecho constitucional fundamental. En cuanto a los mecanismos legales pertinentes, basta con mencionar a las acciones populares consagradas en el Código Civil, a los delitos previstos en el Código Penal o a las sanciones pecuniarias establecidas en el Código de Recursos Naturales.

Finalmente, esta Corte debe llamar la atención respecto del significativo papel que juegan los organismos de control dentro de la protección del ambiente. Es así como a la Contraloría General de la República le incumbe el deber de presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (Art. 268-7 C.P.), y al procurador general de la Nación la responsabilidad de defender el ambiente como un todo de interés colectivo (Art. 277-4 C.P.).

4. Alcances de la autonomía de las entidades territoriales

Es cierto que la Constitución de 1991 otorga un amplio margen de autonomía a las entidades territoriales. Pero no debe olvidarse que en una República unitaria, como está definida Colombia en los términos del artículo 1o. de la C.P., esta autonomía es, como se ha dicho, ante todo de carácter administrativo y no legislativo, pues de ser así se estaría ya no bajo la forma del Estado unitario, que expresamente quiso mantener el Constituyente de 1991, sino en uno federal, una de cuyas características esenciales consiste precisamente en la competencia legislativa que se otorga a las entidades territoriales; es decir en la pluralidad de legislación a nivel nacional. En el caso concreto de la creación de entidades como las corporaciones autónomas regionales, -con una naturaleza, fines y características propias-, resulta claro que ésta debe ser materia de ley y no de decisiones aisladas o coyunturales a nivel seccional o a nivel local, a través de normas de inferior jerarquía como son las ordenanzas o los acuerdos o, menos aún, emanadas de autoridades administrativas del orden departamental, distrital o municipal. De tal categoría es este tipo de entidades, que en el marco de la propia Constitución de 1991 se creó, por el Constituyente, una corporación autónoma regional: la del Río Grande de la Magdalena (art. 331). Adicionalmente debe agregarse, como posteriormente se observará, que si el objeto regional de las corporaciones autónomas sobrepasa los límites territoriales de un sólo departamento (Art. 307 C.P.), entonces una ordenanza o un acuerdo no pueden ocuparse de su creación.

Ahora bien, con respecto a la autonomía territorial, esta Corporación ha sentado jurisprudencia, en la que resalta cómo la mencionada autonomía no es absoluta, y obedece a la estructura unitaria del Estado:

"Alcances de la autonomía y la descentralización. 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 éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes.

"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.

Resulta, así mismo, pertinente recordar lo que la Corte ha dicho respecto de la distinción entre los conceptos de autonomía y descentralización:

"El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complejidad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado reciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.

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

C.N.).

"La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro de una República unitaria puede generar -en el ejercicio concreto del poder público-, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles seccional o local. Por eso en el proceso de articulación de los distintos intereses deben tener en cuenta los principios que introduce la Carta y las reglas que de ellos se derivan"².

Igualmente, en la Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992, se advierte:

"(...) el grado de descentralización o autonomía se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia.

"En consecuencia, de la misma manera como la libertad o la dependencia de un individuo debe ser evaluada como una capacidad relativa a partir de circunstancias específicas, las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía.

"En un Estado unitario, como Colombia, coexisten formas de descentralización cualitativas y cuantitativas con la unidad de organización de la comunidad estatal. Tales formas se manifiestan a través de entes territoriales (departamentos, municipios) o de una racionalización de funciones administrativas (vgr. corporaciones autónomas regionales).

"En el Estado federal típico, por el contrario, la descentralización es de tal grado que hace desaparecer la unidad de organización dando lugar en su interior al nacimiento de ordenamientos interdependientes, comoquiera que cada uno es la expresión de centros de autoridad dotados de potestad de autoorganización de origen constitucional.

"La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía. En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario (...).

"Es por eso que unas veces se manifiesta, prevalentemente, en la realización de funciones con abstracción del aspecto territorial, por cuanto lo que interesa fundamentalmente es la racionalización administrativa en la prestación de un servicio. Otras, por el contrario, el elemento territorial asume una posición dominante en el ejercicio de la descentralización. El grado de libertad del sujeto puede manifestarse en el ejercicio de funciones a través de los típicos actos administrativos, o puede adquirir también la forma de actividad normativa, la cual se ejerce dentro de la unidad de organización de la comunidad estatal, vale decir, sin dar lugar al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad.

"Así se delimita y especifica la autonomía en el ámbito de una República unitaria, característica esta que el Constituyente ubicó significativamente en primer lugar entre los diversos elementos que integran hoy la forma de gobierno vigente en Colombia.

"Es de destacar que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

"En el ámbito del Estado federal típico, por el contrario, los denominados Estados Miembros son titulares de una potestad de autoorganización constitucional que les permite darse, dentro de límites determinados, su propio ordenamiento constitucional.

"Así, pues, en el Estado unitario típico puede darse una descentralización entendida como un cierto grado de libertad para el manejo de algunas actividades a nivel predominantemente administrativo en tanto que en el Estado federal la descentralización alcanza un grado tal que no sólo trasciende los niveles administrativo y legislativo sino que llega también, como antes se dijo, al corazón mismo del nivel constitucional"³. (Subrayado fuera de texto).

"En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad"⁴.

5. El caso concreto

En la anterior Carta Política, las corporaciones autónomas regionales se homologaban claramente a los establecimientos públicos; más exactamente éstos eran el género y aquellas una de sus especies. De ahí que el numeral 10o. del artículo 76 de la Constitución de 1886, le señalaba al Congreso la siguiente atribución:

"Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta; de las empresas industriales y comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar" (negrillas fuera del texto original).

Según el artículo 5o. del Decreto 1050 de 1968, los establecimientos públicos son entidades creadas por la ley, o autorizadas por ella, encargadas principalmente de atender funciones administrativas conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características: personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, además de recaer sobre ellas el control de tutela del poder central.

En virtud de lo anterior debe esta Corporación señalar que, con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

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. Como se expuso anteriormente, la Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas (Art. 79 C.P.), de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aun los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa.

De conformidad con lo anterior, debe la Corte señalar que si las corporaciones autónomas regionales comprenden territorios de más de un departamento, éstas 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 en seguida se explicará- por las cuales esta Corporación considera que sólo 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.

5.1 Los cargos

Manifiesta el actor que el Congreso se atribuyó una función que no le correspondía, pues el artículo 150 numeral 7o. únicamente le otorga la atribución, en el caso de las Corporaciones autónomas regionales, de *reglamentar su creación* y funcionamiento. Al respecto aduce como prueba la Recomendación número 8 de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional Constituyente, que dice:

"La Constitución está autorizando, pues, al legislador para reglamentar la creación de las corporaciones, mas no para crearlas, como sí explícitamente lo hace en el mismo ordinal a la atribución de crear ministerios, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado. De este modo, corresponde a la ley regular lo referente a requisitos, condiciones, procedimiento, estructura y funcionamiento de las corporaciones, sin proceder a decretar su creación".

En segundo lugar, arguye el demandante que el Congreso desconoció el principio de autonomía de las entidades territoriales, consagrado en el artículo 1o. de la Constitución y desarrollado en el artículo 287 superior. Así las cosas, considera que la creación de las corporaciones autónomas regionales requiere la decisión de los órganos y funcionarios de los departamentos interesados, es decir, en este caso las asambleas y los gobernadores, cumpliendo los parámetros fijados por el legislador. Este razonamiento no es compartido por la Corte ya que, como se expuso, la creación de las corporaciones autónomas regionales, y en particular de aquellas que tienen por objeto la preservación y conservación del ambiente, no es competencia de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, por tratarse de asuntos que sobrepasan el marco de sus competencias político-territoriales. Esto, se repite, cuando la corporación autónoma regional comprende el territorio de más de un departamento.

En relación con el primer argumento, la Corte no comparte la posición del actor, básicamente por tres razones claras:

Primero, porque en virtud de la cláusula general de competencia, ya comentada, el legislador puede hacer las leyes *in genere*, de conformidad con las limitaciones y requisitos que la Constitución establezca. La Carta Política permite al Congreso que por medio de una ley cree corporaciones autónomas regionales, y no le asigna expresamente a ninguna otra persona o poder esa competencia. Luego el Congreso está legitimado para crear por ley dichas entidades, en virtud de la generalidad de su competencia, ya que no hay disposición en contrario. Esta posición fue acogida por la Asamblea Nacional Constituyente en su Informe-ponencia para primer debate en plenaria, cuando se refirió a la rama legislativa, en lo atinente a la cláusula general de competencia:

"El artículo 76 que se propone a consideración y debate en la plenaria de esta Asamblea se informa del principio de la división del trabajo entre el legislativo y el ejecutivo. Para alcanzar ese fin se radica en cabeza del Congreso la cláusula general de competencia legislativa. Ese mandamiento le devuelve a dicho órgano su atribución esencial: hacer las leyes. Pero además (...) fortalece y revaloriza el ejercicio de la función legislativa otorgándole a las cámaras la capacidad necesaria y suficiente para dictar reglas generales de derecho frente a cualquier situación, incluso frente a aquellas no previstas ni imaginadas y que puedan resultar de la inevitable evolución en el terreno de las ideas, de la ciencia y de la tecnología. Así lo dispone el párrafo primero del artículo, como quiera que al Congreso le corresponde por medio de leyes desarrollar la Constitución, regular el funcionamiento del Estado y la vida social de la Nación. Formulación que, en nuestra opinión, está dirigida a poner término a la impropiedad jurídica, a la mala utilización y al ejercicio abusivo de la función legislativa por parte de otras autoridades".

Con respecto a la recomendación No. 8 que aduce el demandante, cabe observar que ella se planteó en la Comisión de Ordenamiento Territorial, con posterioridad a la determinación por el Constituyente de radicar la cláusula general de competencia en cabeza del Congreso, y no de los cuerpos colegiados de elección popular de carácter territorial, ya que éstos, como se ha señalado, no tienen naturaleza legislativa.

En segundo lugar, el numeral 7o. del artículo 150 superior señala como función del Congreso "reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales". Nada obsta para que al reglamentar la creación de dichas entidades, establezca que su creación es legal, porque la Constitución autoriza al Congreso in genere para determinar la creación de las corporaciones, es decir, lo faculta para que señale cómo se crean, y el legislador dispuso que, en algunos casos, sea por medio de la ley. Luego la norma acusada tiene pleno amparo constitucional. Lo anterior se corrobora con la observación que al respecto, hizo la Asamblea Nacional Constituyente en su sesión del 5 de marzo de 1991:

"... y en relación con las corporaciones autónomas regionales, por tratarse (sic) por estar ellas reguladas hoy a nivel legal, se considera que las decisiones deben mantenerse a ese nivel y es redefinir el perfil de esas corporaciones autónomas regionales hacia lo que inicialmente se concibió, que debían ser entes encargados de la conservación y preservación de los recursos naturales".

La Corte observa cómo en el inciso segundo del artículo 331 superior, el Constituyente le asigna al legislador la organización de la Corporación Autónoma Regional de Río Grande de la Magdalena, con lo cual se pone de presente cómo al legislador no le es extraña la función de determinar la estructura de las corporaciones autónomas.

En tercer lugar, porque el Estado colombiano es unitario, y en ausencia de una competencia expresa para la creación de las corporaciones autónomas regionales, debe concluirse, en virtud de la estructura unitaria del Estado y de la cláusula general de competencia legislativa, que corresponde al Congreso dicha potestad.

Con todo, la creación legal de una corporación autónoma regional cuyo objeto sea velar por la preservación del ambiente, puede -si sus políticas no se articulan debidamente con las propias de las entidades territoriales-, representar un vaciamiento de las competencias locales en esta materia y que la Constitución les reconoce expresamente. De ahí que resulte indispensable que el Congreso, al reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales (Art. 150-7 C.P.) y al dictar la ley orgánica de ordenamiento territorial (Art. 297 C.P.), en aras de respetar la autonomía necesaria de los departamentos y municipios para administrar asuntos seccionales, planificar y promover su desarrollo económico y preservar el ambiente, determine los ámbitos de responsabilidad y participación local que, conforme a las reglas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, correspondan a las entidades territoriales. Por lo anterior, la exequibilidad que será declarada, se condiciona a que el ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas regionales que se crean por ley, no vaya en desmedro de la esfera legítima de autonomía de las entidades territoriales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 41 de la Ley 99 de 1993.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE AL GOBIERNO NACIONAL, NOTÍFIQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-423/94

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Naturaleza (Salvamento de voto)

La sentencia de la cual discrepamos señala, sin sustentarlo, que "con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos". Eso no está demostrado. No lo dice la Constitución, como sí lo hacía la precedente, ni la Corte elabora razonamiento alguno que permita deducir tal afirmación de la preceptiva constitucional.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Límites (Salvamento de voto)

Entender la cláusula general de competencia como autorización ilimitada para que el Congreso asuma amplísimas funciones, pese al expreso mandato constitucional que les asigna determinado alcance, representa un exceso no admisible en el Estado de Derecho.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Creación/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza/LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Salvamento de voto)

Las normas materia de impugnación son contrarias a la Carta Política por dos razones básicas: a) Por cuanto fueron expedidas sin que previamente se hubiera dictado la ley que reglamentara la creación de las corporaciones autónomas regionales, que a nuestro juicio debía ser la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; b) Por haber creado varias corporaciones autónomas como entes nacionales, en contraposición al carácter autónomo y regional plasmado en la Constitución. Por eso, la condición a la cual se somete la exequibilidad declarada por la Corte nos parece fallida desde el comienzo en relación con los artículos demandados, en cuanto, por definición, la voluntad asociativa de las entidades territoriales no ha existido.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-557

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Los suscritos magistrados salvamos nuestro voto en el asunto de la referencia por las siguientes razones:

1) De acuerdo con el artículo 76, numeral 10, de la Constitución Política anterior, correspondía al Congreso, por medio de leyes, "expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos".

El artículo 7 *ibídem* había advertido que, fuera de la división general del territorio, existirían otras, para arreglar el servicio público, y que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrían no coincidir con la división general.

Pese a que las aludidas eran las únicas referencias que la Constitución hacía a la competencia del Congreso en la materia, de allí podía deducirse que las corporaciones autónomas regionales eran, por mandato constitucional, establecimientos públicos, y que, si el legislador era el llamado a crearlos (artículo 76, numeral 9, de la Constitución), estaba facultado, desde luego, para crear dicha especie de ellos.

No había duda en el sentido de que era el legislador el encargado de expedir las leyes que contuvieran los estatutos básicos de cada una de las corporaciones autónomas que se crearan.

También era claro que el legislador actuaba sin sujeción a reglas diferentes de las que se desprendían de la propia Constitución.

2) La Carta Política en vigencia modificó de manera expresa el alcance de las atribuciones legislativas al respecto.

El artículo 150, numeral 7, de la Constitución estatuye que al Congreso corresponde, por medio de leyes, "reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía".

A diferencia de lo que en la misma disposición se encuentra para los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, cuya creación sí compete de manera expresa al Congreso de la República, el Constituyente le atribuyó una función bien distinta en cuanto a las corporaciones autónomas regionales, a las que no incluyó dentro de la categoría de los establecimientos públicos: la de reglamentar su creación y funcionamiento. Se trata de una norma especialmente aplicable a esos organismos y, puesto que toca con asignación de atribuciones constitucionales, es de interpretación estricta sin que ello signifique desconocer la cláusula general de competencia.

A nuestro juicio, los términos usados por la Constitución no pueden ser más claros; de ellos surge, sin mayores complicaciones, que el Congreso tiene a su cargo la responsabilidad de dictar las leyes que, por vía general, dispongan las reglas pertinentes a la creación y funcionamiento de tales entidades.

La creación es, entonces, un acto que estará a cargo de aquél organismo al que la ley designe. Este, al proferirlo, deberá someterse a los requisitos, trámites y condicionamientos que el legislador en cumplimiento de su función de regulación general, haya dispuesto.

Puede inclusive admitirse que el Congreso plasme en esas normas generales la competencia de la ley para establecer en concreto las corporaciones autónomas, pero claro está, dentro de un régimen de autonomía como el que contempla la Carta, a partir de la asociación entre departamentos o municipios de una determinada región, siempre que se sigan las directrices y las pautas que la ley general señale.

Lo que sí resulta evidente es que ni el Congreso ni organismo alguno está hoy autorizado para crear corporaciones autónomas regionales sin haberse dictado con anterioridad la ley que reglamente la creación y funcionamiento de las mismas, pues al hacerlo estaría pretermitiendo una exigencia constitucional expresa.

Estimamos, de todas maneras, que el sentido con el cual quiso el Constituyente estructurar el ordenamiento territorial, consistió en ampliar las posibilidades de iniciativa de las regiones, dando ocasión a la gestión directa de sus intereses y de los asuntos que les conciernen, entre otros el relativo al medio ambiente.

Una interpretación como la acogida por la Corte hace incoherente la normatividad sobre corporaciones autónomas regionales con las posibilidades que el propio Constituyente ha previsto de convertir a las regiones en entidades territoriales mediante ley orgánica dictada previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial y sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

Consideramos que la ley general a la que nos referimos -sin cuya existencia previa no puede la Rama Legislativa asumir en casos particulares la competencia para crear corporaciones autónomas regionales- debe ser una ley orgánica, de aquéllas previstas en el artículo 151 de la Constitución, a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, y dar cabida a la iniciativa y a la participación de las entidades territoriales. Interpretada la Constitución de manera sistemática, el tema encaja dentro de las materias que corresponde regular a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículos 285, 286, 287, 288, 297, 302, 306 y 307 de la Constitución, entre otros).

3) La sentencia de la cual discrepamos señala, sin sustentarlo, que "con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos".

Eso no está demostrado. No lo dice la Constitución, como sí lo hacía la precedente, ni la Corte elabora razonamiento alguno que permita deducir tal afirmación de la preceptiva constitucional.

Ante el silencio de la Carta, corresponde al legislador -según resulta del mismo artículo 150, numeral 7- definir la naturaleza jurídica de los aludidos organismos.

Aún ubicados en la hipótesis de que la norma indicada para regular el tema desde el punto de vista general fuera precisamente la Ley de la cual hacen parte los artículos acusados, es decir, la 99 de 1993, deberíamos atenernos a la definición que ella adopta en su artículo 23 -no demandado- sobre tal naturaleza. De los términos usados por el precepto tampoco se desprende que las corporaciones tengan carácter de establecimientos públicos, ya que muy concretamente se las concibe como "entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargada por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente".

Si se observa, la definición legal introduce diferencias específicas respecto del género "entidades descentralizadas", de lo cual se infiere que pertenecen a dicho género pero no que correspondan a la especie de los establecimientos públicos. Atribuye a las corporaciones un carácter corporativo proveniente específicamente de la integración entre entidades territoriales, vinculadas entre sí por razones geográficas, geopolíticas

y ecológicas, a la vez que les señala un objeto específico y determinado, relativo a la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, que habrán de cumplir dentro del área de su jurisdicción.

Los elementos que, con arreglo a tal disposición, comparten dichas entidades con los establecimientos públicos -autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica- también son rasgos de otras entidades descentralizadas como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Pensamos que la mínima consecuencia del régimen de autonomía dispuesto por la Constitución para las corporaciones autónomas regionales es la de reconocerles una naturaleza jurídica propia y distinta de la prevista para otras entidades descentralizadas.

Por otra parte, no se ve cómo podría conciliarse el concepto de establecimiento público nacional, proveniente de la voluntad unilateral del centro de la organización del Estado, expresada en la ley, con la voluntad asociativa entre entidades territoriales, a partir de la cual deberían surgir las corporaciones autónomas regionales según la filosofía de la Constitución de 1991.

4) Las ideas que exponemos en este Salvamento de Voto no son incompatibles con el sentido de la cláusula general de competencia en materia legislativa, que reside en el Congreso. Otra cosa es afirmar la necesidad de que éste se someta a los expresos lineamientos y requisitos establecidos de manera directa por la Constitución, en este caso el de no proceder a legislar por vía específica (creando una Corporación) sino con arreglo a normas legislativas previas y generales.

Entender la cláusula general de competencia como autorización ilimitada para que el Congreso asuma amplísimas funciones, pese al expreso mandato constitucional que les asigna determinado alcance, representa un exceso no admisible en el Estado de Derecho.

5) La interpretación que prohijamos tampoco desconoce el carácter unitario del Estado colombiano, pues en modo alguno lleva a que cada departamento o municipio pueda establecer, sin control ni orden, corporaciones autónomas regionales.

Por el contrario, la tesis esbozada defiende la imperatividad de unas reglas generales trazadas por el Congreso de la República con sujeción a las cuales -y sólo dentro de ellas- pueda procederse a la creación de los mencionados entes.

Como surge de la preceptiva constitucional, el sistema introducido en 1991 buscó conciliar la prevalencia del Estado Unitario con la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, de donde resulta que su correcto entendimiento rechaza por igual la idea de una exagerada independencia de dichas entidades, llevada hasta el punto de romper la unidad política del Estado, como la que menoscabara los derechos mínimos que a ellas reconoció el Constituyente, dentro de unos márgenes razonables de decisión sobre los asuntos que más directamente tocan con su interés.

6) No se nos escapa que los artículos 23 a 32 de la Ley 99 de 1993 establecieron algunas reglas de carácter general acerca de la naturaleza jurídica, los órganos de dirección y administración, el objeto y las funciones de las corporaciones autónomas regionales, pero nos abstenemos de emitir concepto alguno sobre su constitucionalidad por cuanto no han sido demandadas.

En cambio, sí consideramos que las normas materia de impugnación son contrarias a la Carta Política por dos razones básicas:

a) Por cuanto fueron expedidas sin que previamente se hubiera dictado la ley que reglamentara la creación de las corporaciones autónomas regionales, que a nuestro juicio debía ser la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial;

b) Por haber creado varias corporaciones autónomas como entes nacionales, en contraposición al carácter autónomo y regional plasmado en la Constitución. Por eso, la condición a la cual se somete la exequibilidad declarada por la Corte nos parece fallida desde el comienzo en relación

con los artículos demandados, en cuanto, por definición, la voluntad asociativa de las entidades territoriales no ha existido.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Sentencia C-216 de abril 28 de 1994, (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

² Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992.

³ Sentencia C-517 de 15 de septiembre de 1992. (M.P. Ciro Angarita Barón, pp 34 a 36.

⁴ Sentencia C-004 de 14 de enero de 1993. (M.P: Ciro Angarita Barón).

Fecha, ut supra

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 18:45:00