

**HONORABLES MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
BOGOTÁ.**

**E.**

**S.**

**D.**

---

**Medio de control:** ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

**Accionantes:** JAIME OMAR JARAMILLO AYALA, DIEGO BRAVO BORDA

Jaime Omar Jaramillo Ayala, identificado con la C.C No 19247762 de Bogotá, obrando en mi propio nombre y Diego Bravo Borda, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79145.084, en nombre propio y como ciudadano colombiano, conforme los lineamientos del Decreto 2067 de 1991, me permito allegar a su entendido estudio la presente demanda de inconstitucionalidad en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6) del artículo 40 y en el numeral 7) del artículo 95 de la Constitución Política colombiana.

El objeto normativo de la acción, para su consideración de exequibilidad, son los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 y 214 de la Ley 1450 de 2011, por cuanto contrarían los artículos 79, 80, 151, 287 numeral 2º, 288, 311, 313 numerales 7º y 9º y 317 de la Constitución Política, tal como se expondrá en esta demanda.

**I. COMPETENCIA Y PROCEDIBILIDAD**

Es competente la Corte Constitucional para el conocimiento de la presente demanda, conforme lo establecido en el numeral 4) del artículo 241 de la Constitución Política. A su vez, es procedente la acción de constitucionalidad, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política. Con lo anterior, se da cumplimiento al numeral 5) del Decreto Ley 2067 de 1991.

**II. SEÑALAMIENTO DE LA NORMA ACUSADA**

A continuación, se procede a señalar y transcribir las normas acusadas de inconstitucionalidad:

- **Ley 99 de 1993**

"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.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

TÍTULO VIII.  
DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES

*ARTÍCULO 55. DE LAS COMPETENCIAS DE LAS GRANDES CIUDADES. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.*

(...)

TÍTULO IX.

DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y DE LA  
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

(...)

*ARTÍCULO 66. COMPETENCIAS DE GRANDES CENTROS URBANOS. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la*

responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Los municipios distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento. (...)"

- **Ley 1450 de 2011**

“LEY 1450 DE 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO III.

MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN.

(...)

CAPÍTULO V.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO.

**ARTÍCULO 214. COMPETENCIAS DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES.** Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

*En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.*

*PARÁGRAFO. Los ríos principales de las subzonas hidrográficas a los que hace referencia el presente artículo, corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el IDEAM." (...)"*

### **III. NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL VULNERADAS**

Se considera que las normas constitucionales vulneradas por los artículos demandados son las establecidas en los artículos 79, 80, 151, 287 numeral 2º, 288, 311, 313 numerales 7º y 9º y 317 de la Constitución Política, las cuales establecen:

*"Constitución Política de la República de Colombia*

*PREÁMBULO*

*El pueblo de Colombia,*

*(...)*

*TITULO II.*

*DE LOS DERECHOS, LAS GARANTIAS Y LOS DEBERES*

*(...)*

*CAPITULO 3.*

*DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE*

*(...)*

*ARTÍCULO 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. El Estado tiene un especial deber de protección del agua.*

*Queda prohibida de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de páramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto estos ecosistemas.*

*Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.*

*ARTÍCULO 80. 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 en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

(...)

## TITULO VI.

### DE LA RAMA LEGISLATIVA

(...)

## CAPITULO 3.

### DE LAS LEYES

(...)

*ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.*

(...)

## TITULO XI.

### DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

#### CAPITULO 1.

#### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

(...)

*ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

(...)

*2. Ejercer las competencias que les correspondan.*

(...)

*ARTÍCULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

(...)

#### CAPITULO 3.

#### DEL REGIMEN MUNICIPAL

*ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (...)*

*ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:*

*(...)*

*7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

*(...)*

*9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

*(...)*

*ARTÍCULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

*La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.*

*La ley regulará los impuestos que decreten los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura. (...)"*

#### **IV. RAZONES O CARGOS DE LA DEMANDA**

##### **1. Cuestión previa sobre la cosa juzgada relativa en materia constitucional**

Un primer aspecto que merece la pena abordar es el relacionado con la cosa juzgada relativa respecto a la constitucionalidad de uno de los artículos demandados, siendo éste el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, pues una demanda de constitucionalidad interpuesta contra el citado artículo ya fue resuelta por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-1340 de 2000, sin embargo, en dicha sentencia se determinó limitar los efectos de la decisión de exequibilidad debido a que los demandantes formularon un ataque global contra la disposición.

Sobre el particular, la Corte señaló en su momento:

*“(...) 8- Conforme a lo anterior, si en materia ambiental la propia Constitución señala un cierto reparto competencial entre los distintos niveles gubernamentales, entonces nada se opone a que una ley ordinaria proceda a desarrollar y precisar esas funciones de las distintas entidades territoriales conferidas directamente por la Carta. Por consiguiente, el mero hecho de que las disposiciones acusadas señalen competencias ambientales a los departamentos, municipios, distritos y grandes centros urbanos no implica obligatoriamente que esas normas hayan desconocido la reserva de ley orgánica y sean inconstitucionales, por cuanto, se repite, la Carta misma establece competencias territoriales en esta materia. Por consiguiente, el cargo general de los actores por violación de la reserva de ley orgánica carece de sustento.*

*(...)*

*9- Con todo, podría afirmarse que si bien algunas de las funciones atribuidas por las normas acusadas a las entidades territoriales son constitucionales, en la medida en que desarrollan atribuciones conferidas por la propia Constitución a los departamentos y municipios, sin embargo otras son inexecutable, por cuanto reparten y distribuyen competencias ambientales a las entidades territoriales, sin tener base en principios establecidos por la Carta o por la ley orgánica de ordenamiento territorial. La Corte no niega que es posible que eso sea así; sin embargo, lo cierto es que los demandantes no cuestionan ninguna de estas funciones específicas conferidas por los artículos acusados sino que atacan el hecho mismo de que esas disposiciones hayan asignado funciones ambientales a los departamentos y municipios. Ahora bien, como ya se mostró, esa acusación carece de sustento, pues una ley ordinaria puede desarrollar las competencias ambientales establecidas por la propia Carta. En tales circunstancias, como los actores formulan un cargo general contra esa asignación de competencias ambientales pero no cuestionan en concreto ninguna de las distintas funciones ambientales conferidas por*

esas disposiciones, y la Corte ha encontrado que ese ataque general no tiene fundamento, entonces lo procedente en el presente caso es limitar el alcance de la cosa juzgada. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, no corresponde a la Corte estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas específicas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Por ello, cuando existe una acusación general, por razones materiales o de procedimiento, contra un cuerpo normativo, pero no un ataque individualizado contra cada uno de los apartes que lo integran, la vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación no prospere. En tales eventos, debe la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia<sup>[3]</sup>. Por tal motivo, los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993 serán declarados exequibles, pero únicamente en relación con el cargo de los demandantes estudiado en esta sentencia, a saber, que en principio la ley puede asignar funciones ambientales a las entidades territoriales, sin necesidad de ley orgánica previa, por cuanto la propia Constitución establece un cierto reparto competencial en esta materia. Esto no excluye que eventualmente alguna de esas funciones pueda haber desconocido la reserva de ley orgánica, o ser inconstitucional por otros motivos, aspectos sobre los cuales la presente sentencia no se pronuncia, por cuanto no fueron específicamente demandados por los actores.

(...)

17- El cargo de los actores, según el cual, las funciones conferidas a los Grandes Centros Urbanos por el artículo 66 de la Ley 66 de 1999<sup>1</sup> son propias de las CARs, no es de recibo, por cuanto, como ya se señaló, no es cierto que el artículo 317 reserve a las CARs el manejo ambiental. Con todo, podría argumentarse, como lo hacen los actores, que existe otra razón constitucional que justifica que sean las CARs, y no los grandes centros urbanos, quienes ejerzan esas funciones ambientales, y es el carácter integrado e interdependiente de los ecosistemas, que hace razonable que su manejo no se circunscriba a la esfera estrictamente municipal. La Corte reconoce que obviamente muchos aspectos ambientales desbordan el campo municipal. Es más, en múltiples ocasiones, esta Corporación ha señalado que el carácter global e integrado del ambiente y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen que en este campo muchas competencias sean primariamente nacionales y estén radicadas en el Estado central. Igualmente, esa

---

<sup>1</sup> Entendemos se trata de la Ley 99 de 1993.

*interdependencia justifica también la existencia de un verdadero sistema nacional de protección del ambiente, como el que promueve la Ley 99 de 1993. Sin embargo, lo anterior no excluye las competencias ecológicas de las autoridades municipales, por lo cual la invocación genérica del carácter integrado e interdependiente del medio ambiente no es, en sí mismo, suficiente para cuestionar que la norma acusada haya indicado que los grandes centros urbanos ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las CARs, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Es posible que algunas de esas funciones, por su naturaleza, no puedan ser ejercidas de manera adecuada por esos centros, y que esa situación suscite problemas constitucionales debido al incumplimiento del deber del Estado de proteger el medio ambiente (CP arts 89 y 80). Pero lo cierto es que los actores no cuestionaron específicamente ninguna de esas atribuciones concretas y la Corte no puede entrar a estudiarlas oficiosamente. (...) (Subrayado fuera del texto original)."*

Como puede observarse, la razón por la cual la Corte limitó la exequibilidad del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 encuentra sustento en la formulación, por parte de los entonces demandantes, de cargos de inconstitucionalidad genéricos, el primero de estos relacionado con la presunta vulneración de las disposiciones constitucionales que establecen la necesidad de que la asignación de competencias entre la Nación y los entes territoriales sea realizada a través de Ley orgánica (artículo 288 de la C.P.) y no de una Ley ordinaria como es el caso de la Ley 99 de 1993 y el segundo referido a la presunta vulneración del artículo 317 constitucional, debido a que como lo entendieron los demandantes, son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR's) las encargadas por esta disposición constitucional del manejo ambiental en el país dado el carácter interdependiente de los ecosistemas.

Pese a lo anterior, la misma Corte destaca que a pesar de la improcedencia de los cargos genéricos formulados, esto no significa que no existen otras razones que puedan justificar la inconstitucionalidad del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 e indica, por ejemplo, que en el caso del cargo por vulneración del artículo 288 que exige la necesidad de que las competencias entre la Nación y los entes territoriales sea realizada a través de Ley orgánica, a pesar de su no procedencia, "(...) Esto no excluye que eventualmente alguna de esas funciones pueda haber desconocido la reserva de ley orgánica, o ser inconstitucional por otros motivos (...)", pero que dado que no se hizo referencia específica a las mismas, no resultaba procedente hacer algún pronunciamiento de oficio.

Una situación similar ocurrió en el caso del cargo por vulneración del artículo 317 constitucional, pues la Corte al referirse a las funciones del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 a la luz del artículo 317 citado, señala que “(...) Es posible que algunas de esas funciones, por su naturaleza, no puedan ser ejercidas de manera adecuada por esos centros, y que esa situación suscite problemas constitucionales debido al incumplimiento del deber del Estado de proteger el medio ambiente (CP arts 89 y 80). Pero lo cierto es que los actores no cuestionaron específicamente ninguna de esas atribuciones concretas y la Corte no puede entrar a estudiarlas oficiosamente. (...)”.

Con lo anterior, es claro que actualmente es posible atacar la constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, pues su exequibilidad es relativa y limitada a los cargos genéricos antes señalados, motivo por el cual al momento de formular los cargos de inconstitucionalidad frente a este artículo, se procederá a atender los aspectos que la Corte en su momento echo de menos en los cargos de inconstitucionalidad de la demanda resuelta a través de la sentencia C-1340 de 2000.

## **2. Cargos de inconstitucionalidad contra los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993**

### **a) Violación de los artículos 151, 288, 311 y 313 de la Constitución Política**

Al respecto, debe señalarse que las normas en cuestión evidentemente establecen funciones ambientales a los entes territoriales municipales o distritales y a las áreas metropolitanas que cumplan con la característica de tener más de un millón de habitantes, funciones que se circunscriben al perímetro y al medio ambiente urbano y corresponden a las siguientes:

- De acuerdo con el artículo 55 de la Ley 99 de 1993:
  - i. Otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente
- De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993:

- i. Ejercer dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.
- ii. Otorgar licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción.
- iii. Efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos.
- iv. Dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales.
- v. Adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Además de las citadas funciones, el artículo establece por otro lado la obligación para los municipios distritos o áreas metropolitanas de asumir ante las Corporaciones Autónomas Regionales la transferencia del 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

Con lo anterior, se considera que las funciones encargadas a los entes territoriales municipales, distritos y áreas metropolitanas en cuestión a través de los artículos ya revisados, no son desarrollos de normas establecidas en la Constitución y mucho menos de las fijadas para la fecha por una ley orgánica, luego es dable concluir que en este caso se requería por parte del legislador haber realizado este reparto funcional a través de una ley orgánica y no de una ordinaria, tal como lo es la Ley 99 de 1993.

Para justificar el anterior planteamiento, basta con seguir las recomendaciones realizadas por la misma Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia C-1340 de 200 al momento de estudiar la constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, esto es, revisar cuales funciones ambientales fueron otorgadas por el constituyente a los entes territoriales municipales y adicionalmente, identificar cuáles de las funciones que le fueron encargadas a estos entes por parte del legislador ordinario no pueden ser desarrolladas por los mismos sino por otro tipo de entidades creadas para los fines específicos de administración de los recursos naturales del país, tal como es el caso de las CAR's.

Para dichos efectos, debe resaltarse que el artículo 287 constitucional señala que los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley pueden ejercer las competencias que les correspondan (numeral 2º), siendo estas, en principio, las descritas en el artículo 311 constitucional, es decir, prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

De esta forma, es diáfano que el constituyente no le otorgó a los municipios función ambiental alguna, tal como así lo hacen las normas que están siendo demandadas, por lo cual este tipo de nuevas funciones no pueden entenderse como derivadas o desarrolladas a partir de los preceptos constitucionales que rigen nuestro Estado colombiano, luego su asignación por parte del legislador debería proceder vía ley orgánica, tal como así lo establecen el artículo 151 y 288 de la Constitución Política, de cuya lectura es evidente que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales o la distribución de estas entre dichas entidades y la Nación, debe hacerse a través de la expedición de una ley orgánica.

Ahora bien, en gracia de discusión, debe indicarse que en el espectro de las entidades territoriales objeto de estudio, existen dos funciones que podrían interpretarse son de índole ambiental dado que se relacionan con algunos recursos naturales como el suelo y al concepto de patrimonio ecológico, las cuales le fueron asignadas a los concejos municipales directamente y no a la entidad territorial como tal, siendo estas las enunciadas en los numerales 7 y 9 del artículo 313 constitucional y que corresponden a:

- i) Reglamentar los usos del suelo, dentro de los límites que fije la ley.
- ii) Ejercer la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
- iii) Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Sobre el particular, es importante destacar que si bien los concejos municipales hacen parte de la organización administrativa de los municipios, distritos y áreas metropolitanas, la asignación de funciones a estas corporaciones político-administrativas de elección popular no debería entenderse como una asignación de funciones directa a la entidad territorial

a partir de la cual pueda el legislador ordinario ampliar su espectro para asignarle funciones ambientales a los entes territoriales, tal como son las de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, máxime cuando las otorgadas por estas normas exceden en su alcance a las que el constituyente le otorgó específicamente a los concejos municipales en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política.

Este último planteamiento, relacionado con el alcance de las funciones ambientales asignadas constitucionalmente a los concejos municipales se evidencia en los recursos naturales o conceptos ambientales a los que se refieren estas funciones, siendo estos el recurso natural suelo, en lo referente especialmente a la reglamentación de sus usos y el patrimonio ecológico municipal, pues las funciones que se le asignaron a los municipios, distritos y áreas metropolitanas a través de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 se refieren a aspectos totalmente diferentes a los expuestos, tal como se procederá a explicar.

En primer lugar, debe notarse que las funciones de los concejos municipales relacionadas con el recurso suelo se refiere a la reglamentación de los usos del mismo y a la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, las cuales resultan ser de ordenamiento del territorio eminentemente, siendo esta una función básica y fundamental de los entes territoriales dada la autonomía de la que gozan, pero la cual no puede confundirse con la administración y gestión del recurso natural como tal, función que tienen a cargo las autoridades ambientales en el país y no los entes territoriales.

Quiere decir lo anterior, que en virtud de la función de ordenamiento territorial que tienen los entes territoriales, no factible entender tienen *per se* facultades o competencias para otorgar licencias ambientales, permisos o concesiones o desarrollar cualquier otra de las funciones hoy encargadas a las CAR's, lo cual será revisado con mayor detenimiento en apartes posteriores de esta argumentación.

Llegar a una interpretación diferente a la anterior, implicaría de facto aceptar que los entes territoriales con su visión de desarrollo del territorio, la cual muchas veces se agota en el desarrollo de la construcción en su territorio y en los intereses particulares que esta actividad genera, tendrían vía libre para otorgar los permisos ambientales que se requieran para llevar a cabo la citada actividad económica, lo cual no resulta muy acertado a la luz de la existencia

de un Sistema Nacional Ambiental (SINA) donde cada autoridad tiene sus funciones bien delimitadas, ni a la de los artículos 79 y 80 constitucionales, pues de lado se estaría dejando la debida planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de garantizar un desarrollo sostenible y la garantía del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, de conservar las áreas de especial importancia ecológica y sobre todo la de garantizar a las personas el derecho a gozar de un ambiente sano.

Sobre el particular, debe señalarse, con el mayor de los respetos, que resulta un tanto ingenuo considerar que los entes territoriales pueden al igual que las CAR's, entes autónomos e independientes, actuar con total objetividad frente al manejo y administración de los recursos naturales de su territorio, cuando de por medio se encuentran prioridades diferentes a la de conservación de la naturaleza o pensar que ante la necesidad de una licencia ambiental para determinado proyecto con impacto ambiental y respaldo institucional esto último pudiera ser un obstáculo para que el mismo municipio le otorgue dicha licencia y mucho menos que cuando en virtud del desarrollo de dicho proyecto se presente una infracción ambiental, sea el mismo municipio que otorgó previamente la licencia ambiental, el que ahora desarrolle la función de control, seguimiento, investigación y sanción con plena autonomía.

Un ejemplo claro de lo anterior puede observarse en el hecho notorio de las intenciones del exalcalde de Bogotá Enrique Peñalosa, quien en dos ocasiones y durante administraciones diferentes a su cargo, intentó insistentemente en urbanizar la reserva ambiental Thomas Van der Hammen, objetivo que no fue conseguido en su totalidad debido a la existencia de una autoridad ambiental autónoma e independiente encargada de la administración y gestión de los recursos naturales en esta jurisdicción, siendo la misma una CAR o también en el reciente caso de autorización de obras de endurecimiento del suelo en el ecosistema estratégico de los cerros surorientales de la ciudad de Bogotá, en donde el mismo establecimiento público ambiental de la ciudad otorgó las licencias ambientales para el desarrollo de estas actividades constructivas contrarias a la vocación del ecosistema<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cf. Fundación Pares. Minambiente da razón a comunidades de Serranía del Zuque: ordenan suspender obras de endurecimiento. <https://www.pares.com.co/post/minambiente-da-raz%C3%B3n-a-comunidades-de-serran%C3%ADa-del-zuque-ordenan-suspender-obras-de-endurecimiento>

Aunado a lo anterior, es importante enfatizar que la asignación a los entes territoriales de funciones ambientales idénticas a las que se encuentran a cargo de las CAR's va en total contravía de los presupuestos constitucionales de los artículos 79 y 80 de la Carta Política, pues como se mencionada se terminaría dando al traste con la integralidad del SINA y del manejo y gestión de los recursos naturales que deben realizar las autoridades ambientales autónomas independientes y especializadas que han sido creadas por legislador para tales efectos, tal como es el caso de las CAR's, aspecto que tiene la vocación de derivar en una nula planeación en la gestión y administración de los recursos naturales presentes en los territorios de los entes territoriales, en un aumento de las presiones ambientales sobre dicho territorio y en una administración de los recursos naturales alejada de la técnica y de los objetivos de conservación ambientales que le permiten al Estado colombiano garantizar el derecho a un ambiente sano para todos los ciudadanos.

Vale la pena en este punto revisar de manera breve la naturaleza jurídica de la CAR's y el alcance de su actuación respecto a los recursos naturales de la Nación, el cual va más allá de los límites territoriales municipales, para lo cual se traen a colación los siguientes apartes de sentencias de la Corte Constitucional:

*“Las corporaciones autónomas regionales son entidades activas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.”<sup>3</sup>*

---

3 Sentencia C- 593 de 1995, M. P. Dr. Fabio Morón Díaz.

*“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. (...)”*<sup>4</sup>

Con lo anterior, es claro las CAR's son autoridades ambientales especializadas en materia medioambiental y cumplen su labor bajo un régimen de autonomía e independencia, la cual puede abarcar más de un municipio y más de un departamento, dado que muchos de los asuntos de esta materia no pueden restringirse a los límites geográficos y político administrativos de los entes territoriales y mucho menos a los que definen su perímetro urbano, con lo cual si bien no se desconoce que estos entes territoriales pueden aportar de manera importante a la protección y conservación ambiental, su actuación debe estar coordinada con las entidades de carácter nacional como son las CAR's, pues son estas finalmente las que ejercen como máxima autoridad ambiental en los territorios bajo su jurisdicción.

Lo anteriormente expuesto, constituye una justificativa importante para afirmar que los entes territoriales municipales, distritales y las áreas metropolitanas, no pueden ejercer muchas de las funciones que el legislador les ha encomendado a las CAR's, pues las mismas exceden la limitación geográfica que las normas demandadas le han establecido, siendo esta el medio ambiente urbano.

Para efectos de profundizar en esta argumentación, es menester revisar las funciones que hoy en día tienen a cargo las CAR's, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, con el fin de verificar si las mismas pueden ser ejercidas por los municipios, distritos y áreas metropolitanas tal como así lo señalan los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, para lo cual se procedió a elaborar la siguiente tabla:

---

<sup>4</sup> Sentencia C- 423 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

**ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:**

|   |   |
|---|---|
| <p>1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;</p>   | <p>Esta es una función que resulta ser bastante amplia y de carácter general, por lo cual se considera que, los entes territoriales en efecto podrían adelantar actividades para el desarrollo de las citadas políticas, planes y programas ambientales, siempre que las mismas se encuentren enmarcadas dentro de las funciones que hoy tienen a cargo conforme la constitución, las leyes orgánicas y las demás normas que desarrollen las funciones que les han asignado la Constitución y la mencionadas leyes orgánicas.</p> |
| <p>2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;</p>  | <p>Esta función <b>NO</b> es posible que sea desarrollada por parte de los entes territoriales, pues tal como se ha expuesto en apartes anteriores de este escrito de demanda, ni la Constitución ni las leyes orgánicas le han asignado a estos funciones de índole ambiental, salvo aquellas que le fueron asignadas a los concejos municipales, conforme las cuales no es dable interpretar le han otorgado a los entes territoriales la calidad de máxima autoridad ambiental</p>   |
| <p>3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;</p>   | <p>Esta es una función bastante general y que no se relaciona con la administración y gestión de los recursos naturales, razón por la cual se considera podría ser desarrollada por los entes territoriales en coordinación con las autoridades ambientales competentes en su territorio</p>  |
| <p>4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los</p> | <p>Se considera que esta <b>NO</b> es una función que pueda ser desarrollada por parte de los entes territoriales de carácter municipal, pues de su lectura es dable entender que la encargada de la misma debe ser una entidad ajena a los mismos y supramunicipal, pues es esta la encargada justamente de brindar asesoría a estos y a otros entes como los departamentos.</p> <p>Aunado a lo anterior, se observa que la función en cuestión contempla la definición de planes de desarrollo ambiental y</p>                  |

|  |   |
|--|---|
| <p>recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;</p>  | <p>programas y proyectos ambientales que garanticen la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales, lo cual se manera diáfana supera las funciones que pudiera llegar a tener un municipio, pues su actuar no puede abarcar la coordinación de las políticas de entes territoriales diferentes al mismo.</p>   |
| <p>5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;</p>   | <p>Esta es una función que se vincula de manera directa con las funciones ambientales que constitucionalmente se le han asignado a los concejos municipales en los numerales 7 y 9 del artículo 313, por lo cual se considera que la misma si es posible que sea desarrollada por los entes territoriales municipales, distritos y áreas metropolitanas, máxime cuando el componente ambiental hace parte de aquellos objetivos y principios que rigen el ordenamiento territorial de conformidad con la Ley 388 de 1997 y La ley 1450 de 2011.</p> |
| <p>6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;</p> | <p>Esta es una función de carácter general y que no se relaciona con la administración y gestión de los recursos naturales y si con la posibilidad de que los entes territoriales, entidades públicas y privadas y sin ánimo de lucro con las cuales pueden suscribir contratos, logren desarrollar mejor sus funciones, razón por la cual se considera que si podría ser ejercida por los entes territoriales municipales</p>  |
| <p>7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;</p>   | <p>Esta función de igual forma resulta ser general y no relacionada con la administración y gestión de los recursos naturales, por lo cual se considera que igualmente podría ser desarrollada por los municipios</p>   |
| <p>8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;</p>  | <p>Esta es una función que de su lectura permite entender no resulta aplicables a los entes territoriales municipales, pues la misma asigna la responsabilidad de asesorarlas en materia de formulación de planes de educación ambiental formal y no formal,</p>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>por lo cual <b>NO</b> podría ser desarrollada por este tipo de ente territorial</p>  |
| <p>9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;</p> | <p>Esta es una función que se refiere de manera directa a la administración y gestión de los recursos naturales, la cual no le ha sido asignada a los entes territoriales por la Constitución ni por una ley orgánica.</p> <p>Ahora bien, entregar a los municipios este tipo de facultades, así se limiten al perímetro urbano, va en contravía de las garantías de planeación en la gestión de los recursos naturales en cabeza del Estado y de la obligación de garantizar un medio ambiente sano, pues se reitera que los municipios no son una autoridad ambiental y no tienen como finalidad la conservación del medio ambiente, teniendo a su vez intereses de desarrollo que amenazan de manera directa la protección medioambiental de los ecosistemas.</p> <p>De igual forma, no se trata de entes con autonomía, independencia y experticia técnica para manejar de manera imparcial este tipo de trámites ambientales, los cuales se verán subordinados a la visión e intereses del gobernante de turno en cada uno de los municipios, lo cual contraviene de manera directa los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.</p> <p>De otra parte, no resulta de recibo entender que los permisos y concesiones para aprovechamientos forestales se encuentren limitados al medio ambiente urbano, pues las especies arbóreas y en mayor grado los ecosistemas de bosque hacen parte de un sistema ambiental que supera las fronteras político administrativas de los municipios, ya que su función en la captura de dióxido de carbono y en la producción de oxígeno son servicios ambientales con impacto además de local, regional, nacional e igualmente global. Dicho esto, cualquier tala de árboles que se realice en cualquier parte del mundo terminará teniendo incidencia directa en el sistema climático global y en contrario</p> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>sentido, cualquier conservación ambiental de especies arbóreas que sea realizada en cualquier territorio local, termina teniendo impactos de alcance global, siendo este un tipo de estrategia que la academia ha denominado bottom-up, que son justamente las que orientan en la actualidad las agendas globales de desarrollo como la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.</p> <p>Argumento similar al anterior puede ser utilizado en el caso de las concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas, pues la misma Corte ha reconocido que en materia del recurso hídrico, es posible hablar de un único sistema de aguas (Sentencia C-305 de 1995), por lo cual es claro que este tipo de función supera el espectro del medio ambiente urbano y se trata de una materia de interés nacional e inclusive global, por lo cual debe estar en cabeza de entidades del orden nacional y supramunicipales como es el caso de las CAR's.</p> <p>Ahora bien, en el caso del establecimiento de vedas para la caza y pesca deportiva, debe recordarse que este tipo de actividades fueron declaradas inconstitucionales por la Corte a través de sentencias C-045 de 2019 y C-148 de 2022, luego se trata de una función que no puede ser desarrollada por los municipios, distritos y áreas metropolitanas.</p> |
| <p>10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso</p> | <p>Esta es una función que de igual forma <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales municipales, pues la misma se refiere actividades de gestión, manejo y administración de los recursos naturales, los cuales, si bien no son delimitados claramente en el numeral, de su lectura puede inducirse se hace a los recursos aire, agua y suelo.</p> <p>Lo anterior, pues la norma habla de límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier materia que pueda</p>   |

podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

afectar al medio ambiente, acciones que afectan de manera directa al aire en el caso de las emisiones y al suelo en lo que se refiere a la descarga y el depósito de dichos elementos.

De igual firma, se hace referencia a la función de prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación, acciones que pueden efectuarse tanto al recurso hídrico como al suelo.

Dicho lo anterior, es evidente que se trata de una función que aborda asuntos que desbordan el ámbito local, pues las acciones objeto de regulación se refieren a recursos naturales que no se agotan con el límite político administrativo de la municipalidad, ya se ha mencionado el caso del agua como un único sistema hídrico, siendo este el entendimiento de la Corte.

Ahora bien, es importante también hacerse referencia al recurso aire y las emisiones contaminantes que se pueden generar por parte de los emisores de las mismas, pues es claro que las emisiones de estas sustancias que sean efectuadas en cualquier parte del mundo terminan afectando a la generalidad de la población mundial o bien por agotar la capa de ozono o por contribuir al efecto invernadero y así al calentamiento global y al cambio climático.

No debe olvidarse en este sentido, el efecto acumulativo de estas sustancias y el tratamiento que globalmente se le da a estas problemáticas, las cuales por tener esta característica cuenta con sus propios acuerdos internacionales, verbi gracia, la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y más recientemente el Acuerdo de París.

|  |   |
|--|---|
|  | <p>Ahora bien, en el caso del suelo debe observarse que en el artículo se habla de vertimientos de sustancias causantes de degradación ambiental, frente a lo cual se debe indicar que la razón por la cual este tipo de circunstancias excede los límites locales, se debe a la infiltración de los citados vertimientos, los cuales al llegar al recurso agua por esa vía, deben de ser un problema meramente local y pasan a ser regional y probablemente nacional y global.</p>   |
| <p>11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.</p> | <p>Las actividades de evaluación, control y seguimiento ambiental <b>NO</b> pueden ser ejercidas por los entes territoriales municipales, distritales o áreas protegidas, pues estos no cuentan con la autonomía e independencia que debe regir este tipo de actuaciones en materia ambiental, la cual es en efecto garantizada por las CAR's.</p> <p>Dicho esto, debe recordarse que en materia de otorgamiento de permisos y licencias ambientales por parte de los municipios y su posterior control y seguimiento por parte de los mismos, se encuentran una serie de intereses en el desarrollo de las obra y proyectos, lo cual puede derivar en un incumplimiento de los postulados de los artículos 79 y 80 constitucionales, pues es evidente que dichos intereses van a direccionar las decisiones en materia ambiental urbana, con lo cual se pierde el rigor e independencia a la hora de proteger y conservar el medio ambiente.</p> |
| <p>12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los</p>  | <p>Tal como se ha argumentado en apartes anteriores de esta demanda, las afectaciones a los recursos naturales agua, suelo y aire y por lo tanto la evaluación, control y seguimiento de sus usos, exceden los límites geográficos de los municipios, distritos y áreas protegidas, por lo cual se trata de materias que deben ser ejercidas por autoridades ambientales supramunicipales como las CAR's, <b>NO</b> siendo sabido que esta función sea ejercida por los municipios, distritos o áreas</p>   |

|   |   |
|---|---|
| <p>recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;</p>   | <p>protegidas, los cuales tienen una limitación en el desarrollo de sus funciones que restringe su desarrollo al perímetro del ente territorial respectivo.</p> <p>De igual forma, se reitera, que atenta contra los artículos 79 y 80 constitucionales el hecho de encargar a los entes territoriales la función de otorgamiento de permisos y licencias ambientales y su posterior seguimiento y control de los mismos, pues estos entes tienen como objetivo el desarrollo de sus municipios, el cual se encuentra delimitado por los interés propios de quienes pretenden contribuir a dicho desarrollo, lo que puede incidir en la decisiones que en materia ambiental deban tomarse.</p> <p>Si esto no fuera de dicha forma, no se explican las razones por las cuales tanto el legislador como el constituyente colombiano se inclinaron por el establecimiento de un SINA con las CAR's como entidades del orden nacional que ejercen como máximas autoridades ambientales en los territorios de su jurisdicción.</p> |
| <p>13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;</p> | <p>Este tipo de función <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales municipales, distritales o áreas metropolitanas, pues las contribuciones, tasas, tarifas y multas referidas en el numeral se derivan de las funciones de gestión y administración de los recursos naturales, las cuales implican el otorgamiento de licencias y permisos ambientales y su posterior, seguimiento, evaluación y control, las cuales, tal como se ha sostenido y argumentado con anterioridad, tampoco es viable que sean ejercidas por este tipo de entes territoriales.</p> <p>Ahora bien, este tipo de recaudos corresponden a las rentas de las autoridades ambientales, recordando que son las CAR's de forma general las autoridades encargadas legal y constitucionalmente de la administración y</p>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>gestión de los recursos naturales en Colombia.</p> <p>De igual forma se observa que se trata de una función que desborda el límite fijado por las normas demandadas, en donde se señala que la misma se ejerce respecto al medio ambiente urbano, pues tal como se ha señalado, los recursos naturales renovables como el agua, suelo y aire excede dicho límite, tal como también sucede con la flora y la fauna, ya que son aspectos de interés regional y nacional y en algunos casos global, cuando de funciones ambientales de la flora hablamos, especialmente las relacionadas con la captura de dióxido de carbono y en el caso de las especies animales, porque las mismas forman parte del concepto de biodiversidad, siendo este un aspecto de interés global regulado por los Estados a través del Convenio de Diversidad Biológica.</p>  |
| <p>14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;</p> | <p>Esta es otra función que se relaciona de forma directa con la gestión y administración de los recursos naturales, las cuales en forma alguna pueden ser cumplidas por parte de los municipios, distritos y áreas metropolitanas bajo los principios de autonomía e independencia que requiere este tipo de actividades para garantizar la materialización de los preceptos normativos contenidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, luego se considera que <b>NO</b> puede ser ejercida por este tipo de entes territoriales.</p> <p>Adicionalmente, es evidente que se trata de una función que excede los límites geográficos del municipio, pues mal podría pensarse en reglamentaciones específicas cada para la movilización de recursos naturales cuando se pase por determinado territorio, motivo por el cual es claro que la misma debe ser ejercida por autoridades ambientales supramunicipales como las CAR's.</p> |
| <p>15) Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistemas</p>   | <p>Esta es una función que <b>NO</b> puede ser ejercida por los municipios, distritos y áreas</p>  |

|   |   |
|---|---|
| <p>de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.</p>  | <p>metropolitanas, pues las áreas que pertenecen al Sistema de Parques Nacionales son administradas por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), tal como así se señala en el artículo 2.2.2.1.2.2. del Decreto 1076 de 2015.</p> <p>Adicionalmente, se observa que quitarle dicha función la UAESPNN para serle delegada a los entes territoriales municipales genera incertezas jurídicas respecto al destino que puedan llegar a tener dichas áreas, las cuales pasarían a ser administradas por entes sin capacidad técnica para dichos efectos y con intereses que pueden poner en peligro el cumplimiento de los objetivos de conservación de dichas áreas y así la materialización de los derechos y garantías fijadas en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.</p> <p>Por otra parte, es evidente que encargar a los municipios de la administración de áreas sistema nacional de parques naturales contraviene el límite fijado por las normas demandadas para ejercer esta función, el cual corresponde al medio ambiente urbano, ya que el alcance de este tipo de parques es regional y nacional, lo cual supera con suma claridad dicho límite.</p> |
| <p>16) Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.</p> | <p>Esta es una función que <b>NO</b> puede ser ejercida por los municipios, distritos o áreas protegidas, pues esto significaría un vaciamiento de las funciones propias de las CAR's, ya que son estas las autoridades ambientales encargadas de este tipo de actividades, lo cual se encuentra hoy debidamente reglamentado en el Decreto 1076 de 2015.</p> <p>Ahora bien, al igual que en el caso del anterior numeral, los distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales regionales, sobrepasan el concepto de medio ambiente urbano, no</p>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>siendo así un asunto de carácter local, sino de índole regional y nacional, no siendo dable que en virtud de las normas demandadas puedan ser ejercidas por los entes territoriales municipales.</p>  |
| <p>17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;</p> | <p>Esta es una función que <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales municipales, ya que la misma corresponde a las autoridades ambientales propiamente dichas, siendo estas las encargadas de adelantar los procesos sancionatorios regulados por la Ley 1333 de 2009, los cuales deben ser desarrollados por entidades que gocen de independencia en su actuar, lo cual en el caso de los entes territoriales no es posible garantizarlo cuando además de este tipo de funciones de control y seguimiento se le encargan las funciones de licenciamiento ambiental.</p> <p>Adicionalmente, vale la pena preguntarse ¿qué sucedería en el caso de que la infracción ambiental fuere cometida por el ente territorial y sus diferentes entidades que lo componen? La respuesta evidente es que la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental no cumpliría con su función y objetivos, pues el ente territorial optaría por no iniciarse en su contra los citados procesos sancionatorios e imponerse las sanciones de que trata el numeral, lo cual es contrario a lo establecido en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.</p> |
| <p>18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;</p>  | <p>Esta función <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales municipales, pues la misma se refiere a un recurso natural que por sus características excede con creces el concepto de medio ambiente urbano, luego mal podría un ente territorial establecer normas y directrices para su manejo, cuando las mismas van a afectar o incidir de manera directa en otros entes territoriales, luego se trata de una función que le corresponde cumplir a las autoridades ambientales supramunicipales.</p>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>En este punto se reitera el concepto que ha sido reconocido por Corte Constitucional sobre la posibilidad de hablar en materia del recurso hídrico, de un único sistema de aguas (Sentencia C-305 de 1995), lo cual soporta el planteamiento de la superación de medio ambiente urbano de que tratan los artículos demandados.</p>  |
| <p>19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;</p> <p>Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.</p> | <p>Al igual que en el caso anterior, esta función <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales de carácter municipal, pues la misma se refiere al recurso natural agua, respecto del cual ya se ha señalado supera el concepto de medio ambiente urbano.</p> <p>Por lo anterior, debe considerarse que el manejo de las cuencas hidrográficas en su totalidad debe estar a cargo de las autoridades ambientales supramunicipales creadas para tales efectos, tal como es el caso de las CAR's.</p>   |
| <p>20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;</p>  | <p>Esta es una función que podría ser cumplida por los entes territoriales siempre que se entienda que dicha ejecución, administración, operación y manutención de los proyectos, programas y obras de infraestructura para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales debe ser realizada en coordinación con las CAR's, estas últimas quienes deben, siempre sea procedente, otorgar los permisos y licencias que sean requeridas para la ejecución de los proyectos, programas y obras, los cuales no podrían ser auto-otorgados por el mismo ente territorial, distrital o área metropolitana, pues de ser así se estaría en contravía de los artículos 79 y 80 constitucionales, al no garantizarse de manera adecuada un ambiente sano, ni una planificación, manejo y</p> |

|  |  |
|--|--|
|  | aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, los cuales se verían dependientes en su integridad a la actuación de los gobiernos de turno de dichos entes territoriales y de sus entes ambientales.  |
| 21) Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;  | Esta es una función que <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales de carácter municipal, pues se refiere a programas y proyectos que tendrían que ser desarrollados o ejecutados en zonas y áreas que superan ampliamente el concepto de medio ambiente urbano, ya que se hace referencia a los territorios ocupados por las comunidades indígenas y negras, las cuales tiene presencia a través de titularidad comunal, en áreas rurales del país y no propiamente en las áreas urbanas. |
| 22) Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;  | Esta es una función que podría cualquier ente territorial o distrito desarrollar de manera autónoma, sin embargo, la misma no se deriva de aquellas funciones ambientales fijadas para los concejos municipales en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, luego se requería de una ley orgánica para su delegación.   |
| 23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; | Al igual que en el caso anterior, si bien esta es una función que podría cualquier ente territorial o distrito desarrollar de manera autónoma, la misma no se deriva de aquellas funciones ambientales fijadas para los concejos municipales en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política.  |
| 24) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a   | Esta es una función que <b>NO</b> puede ser ejercida por los entes territoriales y distritos, pues desconoce su naturaleza, ya que se trata de una función que le corresponde desarrollar de manera directa a las autoridades ambientales que hacen parte del SINA y especialmente a las CAR's,  |

|   |  |
|---|--|
| <p>los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente;</p>   | <p>además se trata de una función que sólo podría ser desarrollada por entes supramunicipales y especializados en materias ambientales, ya que implica brindar asistencia a los demás entes territoriales acerca del adecuado manejo de los recursos naturales, lo cual evidentemente desborda el alcance de las funciones propias de los entes territoriales.</p>   |
| <p>25) Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de grabarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley;</p>  | <p>Si bien de acuerdo con el artículo 317 de la Constitución Política, solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, el mismo artículo acto seguido establece que esto no obsta para que otras entidades imponga contribución por valorización, luego la imposición, distribución y recaudo a que se refiere esta función se encuentra en cabeza de esas otras entidades, que para el caso que nos ocupa deben ser las mismas CAR's, pues no resulta adecuado pensar que frente a una obra pública realizada por estas autoridades ambientales, sea el municipio el que se encargue de hacer la imposición por valorización referenciada.</p> |
| <p>26) Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante;</p>  | <p>Esta es una función que únicamente puede ser realizada por autoridades supramunicipales, pues se trata de una función de asesoría justamente a las entidades territoriales, luego no resulta claro que un ente territorial o distrital tenga la función de brindar dicha asesoría a la que se refiere el numeral.</p>   |
| <p>27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;</p> | <p>Esta es una función que puede ser ejercida por los entes territoriales y distritales, sin embargo, la misma puede y debe ser desarrollada con ocasión de las normas que así habilitan a estos entes a desarrollarla (Ley 388 de 1997; Ley 9ª de 1989; Código General del Proceso, entre otras) y no con ocasión del numeral en comento, pues el mismo se refiere específicamente a las CAR'S.</p>   |
| <p>28) Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente</p>  | <p>Es una función que de igual forma excede los referente al medio ambiente urbano, luego no podría ser desarrollada por los entes territoriales en virtud de este numeral,</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>sentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes;</p>  | <p>esto con la salvedad de que los mismos puedan contar con dicha función encargada a través de otro tipo de norma.</p>   |
| <p>29) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;</p>   | <p>Esta es otra función que no tiene correspondencia con las funciones propias de los entes territoriales y distritales, pues no se entiende como estos podría realizar este apoyo más allá de a su propio concejo municipal de su jurisdicción, luego se trata de una función que se entiende debe ser desarrollada por autoridades supramunicipales, no siendo posible que la desarrollen los entes territoriales o distritales.</p>  |
| <p>30) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.</p>   | <p>Esta función <b>NO</b> puede ser desarrollada por los entes territoriales y distritales, ya que de ser así se estaría usurpando en sus funciones a las CAR's, pues ya hemos evidenciado como los municipios únicamente tienen a su cargo, vía concejo municipal, las funciones ambientales de los numerales 7 y 9 del artículo 313 constitucional, no siendo dable que se encarguen vía los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 de todas aquellas funciones ambientales que anteriormente estaban encargadas a otras autoridades.</p>   |
| <p>31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.</p> | <p>Tampoco es una función que pueda ser desarrollada por los municipios o distritos, pues se refiere a una función que complementa la función constitucional y legal que tienen estos entes territoriales para reglamentar los usos de los suelos de su territorio, la cual se refiere a la fijación de las normas generales y densidades máximas para los propietarios de áreas suburbanas, cerros y montañas.</p> <p>Se insiste en que este tipo de funciones deben ser desarrolladas por entes autónomos e independientes y diferentes a las administraciones municipales, pues de lo contrario se pone en riesgo la integridad del medio ambiente y el cumplimiento de los artículos 79 y 80 constitucionales.</p> <p>Ahora bien, valga la pena resaltar que esta función de igual forma excede la limitación dada por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993,</p> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>la cual se refiere al perímetro urbano, pues el numeral se refiere a zonas suburbanas y a ecosistemas de cerro y montaña, estos últimos que si bien pueden llegar a tener parte del mismo localizada dentro de los perímetros urbanos, deben ser manejado y administrados de manera integral, por lo que no resultaría acorde con los artículos 79 y 80, entregar a los entes territoriales funciones medioambientales relacionadas con las densidades de ocupación en este tipo de ecosistemas cuando parte de los mismos se localice en el perímetro urbano, si las decisiones que se puedan tomar al respecto finalmente van a terminar impactando a la totalidad del ecosistema y de paso la integridad del mismo.</p> |
| <p>Funciones adicionadas transitoriamente por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1277 de 2023:</p>   |   |
| <p>1. Establecer la modificación de los usos y caudales concesionados mediante un mismo acto administrativo respecto de múltiples concesiones, plenamente individualizadas e, identificadas.</p>  | <p>Si bien esta función se refieren a una norma creada para ser aplicada en un territorio específico, como lo es el departamento de la Guajira, es importante señalar que no es una función que puedan desarrollar los entes territoriales y distritales, pues se refiere a la administración y gestión de un recurso natural por sus particularidades excede los límites del perímetro urbano, tal como es el caso del agua, con lo cual se terminaría poniendo en riesgo de cumplimiento por parte del Estado, de los artículo 79 y 80 constitucionales.</p>  |
| <p>2. Conceder el aprovechamiento de aguas subterráneas de manera progresiva por áreas priorizadas, a las entidades públicas que estén realizando acciones de Emergencia en el departamento de La Guajira, o quien haga sus veces, orientadas a profundizar el conocimiento y control de las aguas subterráneas asegurar el consumo humano, doméstico, y de subsistencia campesina, familiar y comunitaria, y regularizar su uso.</p> | <p>Al igual que en el caso anterior, si bien esta función se refieren a una norma creada para ser aplicada en un territorio específico, como lo es el departamento de la Guajira, es importante señalar que no es una función que puedan desarrollar los entes territoriales y distritales, pues se refiere a la administración y gestión de un recurso natural por sus particularidades excede los límites del perímetro urbano, tal como es el caso del agua, con lo cual se terminaría poniendo en riesgo de cumplimiento por parte del Estado, de los artículo 79 y 80 constitucionales.</p>  |

Realizada la anterior revisión de una a una las funciones que tienen a cargo las CAR's de conformidad con el artículo 32 de la Ley 99 de 1993, es diáfano que los entes territoriales referidos en los artículos 55 y 66 de la misma norma, no pueden, por diversas razones, ejecutar la mayoría de las funciones que hoy tiene las CAR's, dentro de las cuales se destaca la superación de los límites del perímetro urbano que se encuentra establecida en el artículo 66 antes citado, pero además debe reiterarse que las mismas funciones que les fueron asignadas a los entes territoriales por los citados artículos demandados, no devienen de normas constitucionales y mucho menos han sido encargadas a través de una Ley orgánica, tal como así lo exigen los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, con lo cual se denota de igual forma la inconstitucionalidad de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993.

### **b) Violación de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política**

Se ha mencionado en esta demanda, que los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 tienen una limitación geográfica para el desarrollo de las funciones allí endilgadas a los entes territoriales municipales y a los distritos, la cual se refiere al perímetro urbano, por lo que resulta importante revisar este aspecto para la justificación del cargo de inconstitucionalidad en cuestión.

Sobre el citado límite en cuestión, es importante realizar algunas reflexiones jurídicas, para lo cual se puede iniciar indicando que sobre la potestad de producir reglas para la protección y conservación del patrimonio ecológico local se ha manifestado la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la constitución ha denominado patrimonio ecológico” (Sentencia C-535 de 1.996).*

Si bien es cierto que existe, tal como se expuso, una definición por vía jurisprudencial en cuanto a lo que debe entenderse por patrimonio ecológico local, no ocurre lo mismo con el denominado medio ambiente urbano. De allí porque y siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional a efectos de establecer de manera directa qué competencias ha asignado la Corte Constitucional a los Concejos Municipales en materia ambiental, bien podemos afirmar a manera de definición, que medio ambiente urbano es

aquel que se relaciona con todos aquellos fenómenos ambientales que se generan y agotan en el límite urbano municipal en estrecha relación con el patrimonio ecológico local.

La definición resulta necesaria en cuanto que la misma Corte Constitucional ha sostenido que.

*“Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.” (Sentencia C-535 de 1996).*

La corte, así mismo, ha hecho énfasis en que se le debe dar plena vigencia al deber constitucional de los municipios, contenido en el numeral 9º del artículo 313 superior, de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio. Por tanto, ha sido clara al considerar que si bien esta es una competencia concurrente con las que le corresponden al legislador, no se puede vaciar de competencia a los municipios en aquellos asuntos que no excedan sus límites. En el juicio de exequibilidad de algunos artículos de la Ley 140 de 1994, referida a la publicidad exterior, sostuvo la Corte en la sentencia C- 535 de 1996 que:

***“(...) Protección del medio ambiente y reparto territorial de competencias.***

*8- Una vez recordados los anteriores criterios y los límites recíprocos entre los principios de unidad y autonomía territorial, entra la Corte a analizar si la publicidad exterior visual es una materia cuya competencia está atribuida de manera exclusiva a las entidades autónomas o al Estado nacional, o es un asunto cuya regulación es compartida o concurrente entre los distintos entes territoriales.*

*9- La Corte coincide con la demandante y la ciudadana interviniente cuando ubican el tema de la publicidad exterior visual dentro de la materia del medio ambiente, y más específicamente dentro de la afectación del paisaje como recurso natural renovable. Ahora bien, en la*

**Constitución ecológica, ¿a qué nivel territorial corresponde prioritariamente la protección del medio ambiente?**

10- En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada prima facie en el Estado central (CP. arts 79 inc. 2 y 80 ). Así es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP. art. 8). El derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho constitucional exigible a través de diversas vías judiciales (CP art. 79). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 333). La dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, entre otros. (CP art. 334). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (CP. art. 366). A su vez, la Constitución impone en esta materia ciertas obligaciones a cargo de algunas autoridades nacionales. Así, dentro de las atribuciones del Contralor General de la Nación está la de presentar al Congreso de la República informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (CP art. 268), y es función del Procurador defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (CP art. 277 ord 4º).

11- Estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP art. 330 ord 5º).

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

Ahora bien, ¿hace parte el paisaje que se puede ver afectado por la publicidad exterior visual de la noción de "patrimonio ecológico" local? A juicio de esta Corte algunos aspectos del paisaje pueden llegar a trascender el ámbito estrictamente local, pues una modificación profunda de un entorno visual municipal puede llegar a incidir sobre las localidades vecinas. Sin embargo, aquellos componentes del paisaje que pueden ser afectados por las formas de publicidad exterior visual reguladas por la ley tienen un contenido primariamente local, y no nacional, pues en general **se puede establecer un límite municipal y territorial** a esas modificaciones visuales, y su gestión hace parte de los intereses propios de la entidad territorial. **De un lado, la transformación del paisaje de una determinada localidad por medio de vallas o similares no tiene obligatoriamente consecuencias sobre el paisaje visual de las localidades vecinas, a diferencia de lo que sucede con otras transformaciones del paisaje y, en particular con otros fenómenos ecológicos -como los sistemas de aguas o la contaminación atmosférica-, que no pueden ser delimitados dentro del ámbito municipal, por cuanto en tales casos una transformación ambiental municipal tiene un impacto positivo o negativo sobre un ecosistema regional, nacional o incluso internacional.** De otro lado, el paisaje es un recurso natural renovable que guarda una íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y territorios indígenas.

19- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el tema de la publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales, así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas. Sin embargo, la Corte reitera que eso no significa que la ley no pueda establecer una normatividad básica nacional en este campo pues, como se señaló en el fundamento 14 de esta sentencia, se trata de competencias concurrentes. Lo que no puede

*el Legislador es vaciar la competencia constitucional propia de los concejos y las autoridades indígenas de dictar normas para proteger, conforme a sus criterios, normas sobre la protección del patrimonio ecológico local. (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

En unas y otras sentencias se ha reiterado la doctrina que se sentó en la sentencia C- 305 de 1995 que declaró la exequibilidad del artículo 44 de la ley 99 de 1993 que desarrolló parcialmente el inciso 2º del artículo 317 de la C.P., en el sentido de considerar que:

*“Por la misma razón estratégica y con una concepción globalística de la ecología, tampoco puede considerarse vulnerado el artículo 311 de la Constitución Política, al creer que siendo el Municipio una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, su inversión no puede extenderse a secciones geográficas diferentes a la jurisdicción municipal, puesto que esta consideración iría en dirección contraria a la coherencia de la protección del medio ambiente que no principia y termina en un límite municipal. Si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido). También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr, es predicable el concepto de un sólo sistema de agua”).*

*El principio del interés general consagrado como finalidad dentro de la cual debe ceñirse el ejercicio de la función administrativa, prescrita en el artículo 209 de la Constitución Política, de ninguna manera establece una restricción en cuanto a su significado, pues éste ha de entenderse tanto en un sentido local, regional, nacional y global.*

*Conviene traer en tal sentido el desarrollo de un principio que expresa la concepción de un modelo de administración ambiental, formulado en los Estados Unidos y denominado "Principio de Gestión Integrada" o "Unidad de Gestión".*

*La Unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. **Por eso, una de las consecuencias de éste principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local.**” (subraya fuera del texto original)*

En este orden de ideas habría que decir que mientras la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no disponga otro tipo de reparto, como en efecto no lo hizo la Ley 1454 de 2011, las competencias atribuidas a los municipios en materia ambiental deben desprenderse de los numerales 7º y 9º del artículo 313 y son de carácter administrativo reglamentario y que en todo caso para hacer el reparto tendrá que tomarse en consideración la adecuación institucional para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en los artículos 79 y 80 de la C.P..

Los asuntos que deban resolverse a la luz de los artículos 66 de la ley 99 de 1993 y 13 de la ley 768 de 2002, interpretados bajo la guía de las reflexiones que en torno del tema ha producido la Corte Constitucional, no están expuestos a dudas en la definición de competencias. El conflicto en cuanto a estos asuntos no tiene origen en el texto mismo de la ley sino en la interpretación que, por fuera de los límites que ella contiene, se le ha dado por algunos como el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y por la evidente extralimitación en que han incurrido las autoridades locales. Los asuntos de medio ambiente urbano deben ser manejados de manera exclusiva, como lo ha señalado la Corte en relación con algunas clases de ruido o la contaminación visual que causa la publicidad exterior, por la autoridad local en el entendido de que se trata de aquello que se origina y se agota dentro del marco establecido, porque, de lo contrario, se estaría gobernando más allá del territorio definido con arreglo a la Constitución. El control y la función de policía es de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y la normatividad que se expida estaría conforme con la Constitución si no se interesa el terreno de lo global o simplemente no se va más allá de lo local o departamental según el caso.

Tenemos entonces que los asuntos ambientales que desbordan lo puramente local no podrán ser sujetos de reglamentación por los centros urbanos, en la medida en que su manejo implica adelantar acciones que sobrepasarían los límites del municipio, actividades para las cuales no está habilitada jurídicamente la entidad territorial, ni tiene una especialización funcional para ello.

Dicho lo anterior, es claro que la superación del límite del perímetro urbano es la razón principal por la cual los entes territoriales señalados en los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 no pueden desarrollar las mismas funciones de las CAR's, resultandos inconstitucionales al estar en contravía de los artículos 79 y 80 constitucionales, pues es claro que al entregar el legislador ordinario el manejo y administración de recursos naturales de interés nacional e inclusive

global a los entes territoriales y distritales, se deja de garantizar el derecho a un ambiente sano, pues la protección de la diversidad e integridad del ambiente, en cabeza principalmente de las CAR's, entes autónomos y especializados en materia ambiental, quedaría ahora a cargo de entes territoriales cuyo interés puede no ser precisamente la defensa y protección del medio ambiente, pues pasaría ahora a ser juez y parte en los que se refiere a las actividades permisivas y de seguimiento y control al manejo y uso de los recursos naturales, lo cual no resulta ser una adecuada gestión de los mismos.

Por otro lado, debe señalarse que dados los intereses que mueven el desarrollo de los entes territoriales municipales y distritales, es bastante probable que estos terminen imponiéndose frente a la función del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, pues quedan dichos entes territoriales investidos de las facultades de licenciamiento, seguimiento y control ambiental, para aquellos proyectos y obras que encuentren alienados con los objetivos de desarrollo de la administración municipal, con lo cual la planificación ambiental en cuestión de vería en serio riesgo de contrariar los objetivos ambientales del país, máxime cuando tal como se ha advertido, el manejo y gestión de los recursos naturales de interés nacional corresponde por regla general al Estado central, el cual desarrolla este tipo de actividades a través de autoridades ambientales autónomas y especializadas como las CAR's, las cuales juegan dentro del SINA un rol de coordinación y gestión de los recursos naturales de manera independiente y técnica y no guiadas por los intereses que mueven a las administraciones locales.

La Corte Constitucional conforme se expuso, ha sostenido que es competencia constitucional de los concejos municipales la de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico municipal, según lo previsto en la Constitución (CP art 313 numeral 9), lo que supone necesariamente que la Constitución Política de manera directa sólo dotó a los municipios de una potestad reglamentará a efectos de que expidan normas para preservar el patrimonio ecológico del ente territorial, potestad, se reitera, de la que podrán hacer uso los Consejos Municipales aplicando para ello el principio de concurrencia y de rigor subsidiario.

Sobre este aspecto se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia aludida:

*“Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación*

*básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia”.*

Es clara entonces la Jurisprudencia constitucional y el texto mismo de la Constitución artículo 313 numeral 9, en el sentido de que la función de los Concejos Municipales es la de dictar normas reglamentarias de carácter conservacionista o de protección de aquellos elementos que componen el patrimonio ecológico del municipio, ateniéndose al principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Constitución Política no atribuyó a los municipios de manera directa facultad alguna para la administración de los recursos naturales o del ambiente, correspondiéndole a estos efectos a los municipios expedir normas relacionadas con el ambiente urbano atendiendo en todo caso a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sin desplazar en ningún caso a las Corporaciones Autónomas Regionales como administradoras de esos recursos o del ambiente, ya que son las llamadas por disposición de la Constitución y de la Ley a ejercer la administración de los recursos naturales y del ambiente en el territorio de su jurisdicción del cual hacen parte los municipios y los grandes centros urbanos.

Sobre el particular expuso la Corte Constitucional en sentencia C-596 de 1998.

*“Y en cuanto al cargo concerniente al desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales por parte de las normas acusadas, cuando ellas disponen que las corporaciones autónomas regionales estarán encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el ambiente y los recursos naturales renovables, y que ejercerán la función de máxima autoridad ambiental en dicha área de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio del Medio Ambiente, también estima la Corte que debe ser descartado, pues como se señaló, en materia ambiental el manejo y conservación del ambiente es asunto que compete prima facie al Estado central, aunque en él concurren también los departamentos y municipios.*

Por ello, bien puede disponerse por la ley, con fundamento en la expresa autorización constitucional prevista en el numeral 7° el artículo 150 superior, la gestión descentralizada de esta competencia estatal a través de las corporaciones autónomas regionales.

No obstante, el legislador al ejercer esta competencia estatal, como se ha dicho no puede hacerlo de forma que llegue a vaciar completamente de contenido las competencias asignadas por la Constitución a los entes político territoriales. De ahí que al reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, en aras de respetar la autonomía necesaria de los departamentos y municipios, debe determinar 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." **(Negrilla fuera del texto original)**

Esta atribución de administración de los recursos naturales y del ambiente en cabeza de las Corporaciones que hace la ley 99 de 1993, está inspirada en un criterio de especialización funcional el cual no escapó al entendimiento del constituyente de 1991.

A éste respecto se pronunció la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*"Con todo, la geografía humana no se desarrolla exclusivamente a partir de las divisiones políticas trazadas por el Estado. Por el contrario, los asentamientos humanos, y las actividades que en estos se desarrollan, suelen organizarse regionalmente en torno a unidades geográficas y ecológicas, que les permiten a las personas aprovechar los recursos disponibles para garantizar su supervivencia y desarrollo, adquiriendo con ello también un sentido de comunidad. En esa medida, para que la protección del medio ambiente sea efectiva, el sistema mediante el que se lleva a cabo debe tener en consideración, además de un criterio territorial de naturaleza política, uno de carácter técnico, que corresponda a la naturaleza específica de cada ecosistema en el cual los asentamientos humanos llevan a cabo sus actividades.*

**Al incorporar un criterio de protección medioambiental especializada regionalmente, a partir de la homogeneidad de los ecosistemas en el orden regional, el Estado puede garantizar que la relación de los asentamientos humanos con su entorno específico sea equilibrada y**

**perdurable.** Este criterio a la vez le permite al Estado preservar la diversidad de relaciones de las comunidades con su entorno físico, como elemento definitorio de su identidad cultural.

**Consciente de ello, el constituyente de 1991 preservó las Corporaciones Autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional. Al hacerlo, tuvo en cuenta que la especialización funcional de estas entidades permite tecnificar la planeación ambiental de cada región, de acuerdo con sus propias particularidades. Así mismo, al tratarse de regiones con un entorno más o menos homogéneo y limitado espacialmente, la organización regional de la protección mediante corporaciones, facilita la adecuada administración de los recursos de la región, y la ejecución eficiente de las políticas de protección". (Negrilla fuera del texto original) (Sentencia C-894 del 2003)**

Conforme a lo expuesto es evidente que los llamados por vía constitucional de manera directa y prima facie a ejercer la administración de los recursos naturales y del ambiente en todo el territorio de su respectiva jurisdicción serán las Corporaciones Autónomas Regionales como estado central, lo que implica que cualquier acto regulatorio de los recursos naturales o del ambiente que efectué el Concejo Municipal, deberá estar supeditado a la normatividad y los reglamentos expedidos por la Corporación Autónoma Regional a cuya jurisdicción ambiental esté sujeto el municipio, lo que supone que en ningún caso la Corporación podrá perder por reglamentos del Concejo Municipal su competencia de administrador de los recursos locales y del ambiente en el respectivo municipio, con lo cual es posible concluir que las normas demandas representan un peligro inminente para la gestión medioambiental del país, pues en riesgo de incumplimiento por parte del Estado se encuentran los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

### **c) Vulneración del artículo 317 de la Constitución Política**

Al respecto, debe indicarse que el cargo por vulneración del artículo 317 de la CP va de la mano con la argumentación y ejercicio expuesto en el anterior literal, pues si bien de acuerdo con la sentencia C-1340 de 2000 es claro que el artículo 317 no se trata de una norma competencial que le atribuya de manera específica a las CAR el manejo y gestión de los recursos naturales, la misma Corte en la sentencia en comento señaló lo siguiente:

*“(...) 16- Una interpretación sistemática del inciso segundo del artículo 317 superior permite entonces concluir que esa disposición no pretende conferir a las CARs el manejo exclusivo de los asuntos ambientales sino que su finalidad es esencialmente fiscal: esa disposición es el sustento constitucional que permite financiar a esas entidades supramunicipales, que cumplen funciones ecológicas, por medio de sobretasas que recaen sobre un impuesto -el predial- que en principio es exclusivamente municipal. Pero en manera alguna podemos inferir de esa disposición que a los municipios o a las otras entidades territoriales les está vedado cumplir funciones ambientales. No sólo esa conclusión no se desprende del artículo 317 superior sino que además es contraria a otras disposiciones constitucionales que confieren funciones ambientales a los distintos niveles territoriales, tal y como esta Corte lo ha señalado en múltiples ocasiones.*

*17- El cargo de los actores, según el cual, las funciones conferidas a los Grandes Centros Urbanos por el artículo 66 de la Ley 66 de 1999 son propias de las CARs, no es de recibo, por cuanto, como ya se señaló, no es cierto que el artículo 317 reserve a las CARs el manejo ambiental. Con todo, podría argumentarse, como lo hacen los actores, que existe otra razón constitucional que justifica que sean las CARs, y no los grandes centros urbanos, quienes ejerzan esas funciones ambientales, y es el carácter integrado e interdependiente de los ecosistemas, que hace razonable que su manejo no se circunscriba a la esfera estrictamente municipal. La Corte reconoce que obviamente muchos aspectos ambientales desbordan el campo municipal. Es más, en múltiples ocasiones, esta Corporación ha señalado que el carácter global e integrado del ambiente y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen que en este campo muchas competencias sean primariamente nacionales y estén radicadas en el Estado central. Igualmente, esa interdependencia justifica también la existencia de un verdadero sistema nacional de protección del ambiente, como el que promueve la Ley 99 de 1993. Sin embargo, lo anterior no excluye las competencias ecológicas de las autoridades municipales, por lo cual la invocación genérica del carácter integrado e interdependiente del medio ambiente no es, en sí mismo, suficiente para cuestionar que la norma acusada haya indicado que los grandes centros urbanos ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las CARs, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Es posible que algunas de esas funciones, por su naturaleza, no puedan ser ejercidas de manera adecuada por esos centros, y que esa situación suscite problemas constitucionales debido al incumplimiento del deber del Estado de proteger el medio ambiente (CP arts 89 y 80). Pero lo cierto es que los actores no cuestionaron específicamente ninguna de esas*

---

5 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

atribuciones concretas y la Corte no puede entrar a estudiarlas oficiosamente. (...)" (Subrayado fuera del texto original)

De conformidad con lo anterior, es claro que la Corte si bien deja claro que de acuerdo con una interpretación sistemática del artículo 317 superior, las CAR no son las únicas autoridades encargadas de la gestión y manejo de los recursos naturales en Colombia, si reconoce que pueden existir otras razones por las cuales el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 puede resultar contrario al artículo 317 constitucional, lo cual podría derivar de la identificación de aquellas funciones encargadas por dicho artículo demandado en concordancia con el artículo 55 de la misma norma, que no puedan ser desarrolladas por los grandes centros urbanos de que tratan dichas normas, ejercicio que en efecto fue realizado en la tabla incluida en el anterior literal.

De esta forma, en la citada tabla se identificaron una a una las funciones que en efecto los grandes centros urbanos no pueden desarrollar, o bien porque se refieren a aspectos que desbordan el perímetro urbano y local o porque contrarían los artículos 79 y 80 constitucionales al representar un riesgo para el cumplimiento de las garantías y obligaciones del Estado allí establecidas, debido al mal manejo que de dichas funciones podrían realizar dichos grandes centros urbanos dados los intereses en materia de desarrollo urbano pueden estos anteponer frente a la protección y conservación de la diversidad ambiental y de los recursos naturales.

Con lo anterior, debe señalarse que los artículos demandados no solo encargan funciones ambientales a los municipios y distritos que no pueden ser desarrolladas por los mismos, sino que además no resultan ser el desarrollo de funciones previamente otorgadas ni por la Constitución Política ni por una ley orgánica, por lo cual la lectura del presente cargo debe ser articulada en su lectura con la justificación de los cargos de inconstitucionalidad hasta el momento expuestos.

Bajo esta óptica, se pone de presente a los honorables Magistrados, que de por medio están las garantías y deberes ambientales del Estado fijados en los artículos 79 y 80 superiores, pues al dejarse en firme los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los grandes centros urbanos se han vuelto los destinatarios del porcentaje de que trata el inciso segundo ser artículo 317 constitucional, que dicha norma indica tiene como sus titulares "*(...) a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área*

*de su jurisdicción. (...)*”, poniendo en riesgo la gestión y manejo de los recursos naturales en el país, pues las CAR's como entidades encargadas de dichas funciones en el Estado central han sufrido un recorte en sus ingresos destinados a dichas funciones, los cuales hoy en día están direccionados a los entes territoriales que no cuentan con la capacidad legal y constitucional para desarrollar las funciones encargadas por los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993.

En este sentido, el funcionamiento del SINA igualmente está en evidente riesgo, pues las CAR's como entidades ambientales que constituyen la columna vertebral del mismo, se ven limitadas en sus rentas necesarias para el sostenimiento y desarrollo de sus funciones ambientales, no pudiendo adelantarlas de la forma adecuada, con el agravante de que los centros urbanos en cuestión no tienen la capacidad técnica para hacer la gestión de recursos naturales que desbordan el entorno meramente local, con lo cual podrían estar incidiendo de forma negativa en el manejo ambiental de estos recursos y en la afectación de entes territoriales vecinos.

### **3. Cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011**

#### **d) Violación de los artículos 151 y 288 de la Constitución Política**

En primer lugar, debe señalarse que la norma acá demandada encuentra coincidencias en su redacción con los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, pues se refiere a funciones que le fueron asignadas por el legislador ordinario a los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y a los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, siendo estas de igual forma, las misma que tienen a cargo las CAR's en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, motivo por el cual, en principio, debe indicarse que todos los argumentos de inconstitucionalidad que fueron expuestos en el numeral anterior respecto a la violación de la reserva de ley orgánica, deben entenderse como aplicables en el presente caso, los cuales por economía procesal no serán nuevamente expuesto, dado que resultan ser idénticos a los que se pueden usar en contra del artículo 214 de la Ley 1450 de 2011.

Aunado a lo anterior y dado que la Ley 1450 de 2011 es la norma a través de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, resulta importante acrecentar que la naturaleza de esta ley es la de ser una ley ordinaria y no una orgánica, con lo cual el cargo de inconstitucionalidad se continúa manteniendo inalterado

Respecto a la naturaleza de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte Constitucional en sentencia C-524 de 2003 ha señalado lo siguiente:

*“2.2. Así mismo, la Carta Política se refiere a la naturaleza jurídica de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria, de trámite especial y diferente de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Las especificidades constitucionales en relación con la elaboración y trámite de la Ley del Plan de Desarrollo se refieren a lo siguiente:*

*a) La iniciativa para la elaboración del Plan corresponde al Gobierno Nacional, “por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”<sup>10</sup>. En esta fase del Plan, el Gobierno deberá atender los siguientes requisitos específicos: (i) elaborar el Plan con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) someter el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; (iii) una vez oída la opinión del Consejo, efectuar las enmiendas que considere pertinentes, y (iv) presentar el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial.*

*Como se aprecia, la etapa de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o, si se quiere, de preparación del proyecto de Ley del Plan, está conformada por varias exigencias que deben ser atendidas por el Gobierno Nacional antes de presentarlo a consideración del Congreso de la República. En este aspecto la Corte Constitucional ha considerado que los requisitos previstos en la fase previa tiene carácter vinculante y son de obligatorio cumplimiento para el Ejecutivo. Sobre el particular expresó que “ese trámite previo, fijado directamente por la Constitución, aunque no hace parte del que se surte en el seno mismo de las cámaras legislativas, es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual los vicios que surjan en esa etapa repercuten necesariamente en la inconstitucionalidad de la ley que se apruebe sobre la base del proyecto irregularmente preparado”.*

b) Por su parte, en la fase de aprobación del proyecto de Ley del Plan por parte del Congreso de la República se tendrán en cuenta las siguientes condiciones: (i) con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Cámara discutirá y evaluará el Plan en sesión plenaria; (ii) el Congreso podrá modificar el proyecto de ley. En primer lugar, los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia y, en segundo lugar, la modificación del Plan de Inversiones Públicas procede siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero y cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional; y (iii) si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

Se consagran entonces ciertas restricciones para la aprobación del Plan de Desarrollo por parte del Congreso de la República, las cuales aluden tanto a la fijación de un término preciso para discutir y aprobar el proyecto de ley, como a la exigencia de obtener el visto bueno del Gobierno Nacional para incrementar las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o incluir proyectos de inversión no contemplados en él.

Igualmente, y dada la importancia que la Constitución otorga a la adopción del Plan de Desarrollo, como herramienta para el cumplimiento de la función gubernamental y la conducción político-económica del Estado, se fija un término perentorio para la aprobación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República o, en caso de no cumplirse, se faculta al Ejecutivo para ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

c) De otro lado, la Carta Política señala que la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas tendrá prelación sobre las demás leyes. En consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores; con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan. Ahora bien, "esta prelación legislativa no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria" (Subrayado fuera del texto original)

### **e) Vulneración de los artículos 79 y 80 de la CP**

Al igual que en el cargo de inconstitucionalidad anterior, debe señalarse que todos los argumentos esgrimidos para soportar la vulneración de los artículos 79 y 80 constitucionales por parte de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, deben ser entendidos como aplicables al cargo que nos encontramos desarrollando, por lo cual se solicita su estudio sea igualmente aplicado al mismo cargo endilgado contra el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, los cuales por economía procesal no serán repetidos.

Pese a lo expuesto en el literal anterior, esta norma demandada contempla una parte adicional que pareciera haberse incluido para hacer frente al concepto de un único sistema de aguas y a las discusiones constitucionales previas que se han dado sobre el particular, siendo esta la razón por la cual se hizo la separación de los cargos de inconstitucionalidad de este artículo.

El aparte referido corresponde a su segundo inciso, el cual indica:

*“(...) En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.”*

Al respecto, debe señalarse que, pese a que el legislador ordinario intentó limitar las competencias de los grandes centros urbanos y de los establecimientos públicos ambientales de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, en cuando a la gestión integral del recurso hídrico a aquellos cuerpos de agua afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/l desembocan en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción, esta diferenciación de los cuerpos de agua resulta contraria a los argumentos de existencia de un único sistema hídrico que ha sido desarrollado por la Corte Constitucional y que ha sido desarrollado ampliamente en esta demanda, por lo cual es claro que esta normada demanda es contraria a los artículos 79 y 80 constitucionales.

De esta forma, de nada sirve que el legislador haya hecho este tipo de aclaraciones en la norma demandada con el fin de dividir las competencias ambientales respecto a la gestión integral del recurso hídrico, las cuales de por sí van en contra de dicho principio, pues se intenta imponer una limitación geográfica al manejo de un recurso hídrico de evidente interés Nacional y que desborda las materias eminentemente locales y el perímetro urbano de que trata el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Sobre el particular, debe recordarse que en palabras de la Corte Constitucional usadas en la sentencia C-094 de 2015, *“La gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales, a fin de garantizar el derecho fundamental de todo ser humano de tener acceso a agua pura y saneamiento por un precio asequible.”*, luego no se entiende como la separación de funciones en cuanto a la gestión del recurso hídrico en razón a la presencia del mismo dentro de los límites urbanos de la jurisdicción de los grandes centros urbanos y de los establecimientos públicos ambientales de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, responde al dicho principio, ya que lo que en la práctica puede suceder es todo lo contrario, que su manejo y gestión sea realizado de manera poco coordinada y menos integral, en donde se terminan aplicando políticas, programas y proyectos de manejos diferentes en razón de la jurisdicción que atraviesa la fuente hídrica, lo cual resulta contrario de manera evidente a los artículos 79 y 80 constitucionales.

Lo anterior, máxime cuando como ya se ha referenciado, a pesar de que un cuerpo de agua se encuentre ubicado dentro de la jurisdicción de un grande centro o urbano o de los establecimientos ambientales de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, este al hacer parte de un sistema único de agua, desborda los límites del perímetro urbano, siendo un recurso de interés nacional para cuya administración y gestión el Estado ha establecido un manejo a través del Estado central y de entidades ambientales autónomas y especializadas como es el caso de las CAR's.

Sobre este punto, resulta importante hacer referencia a otras partes de la sentencia C-094 de 2015, en los cuales la Corte señaló lo siguiente:

*“58. Dentro del diseño constitucional y legal vigente, en el que existe un Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible es el órgano encargado de trazar la política pública*

de protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (planificación) y las Corporaciones Autónomas Regionales (gestoras) son los entes encargados 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 constitucionales y legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

La configuración de este modelo de diseño y gestión de la política pública de protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, constituye un desarrollo del deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, previsto en el artículo 80 de la Constitución. Por ende, resulta incompatible con este precepto constitucional la norma que, prescindiendo de toda planificación, entrega el uso intemporal y la gestión de un recurso natural de especial importancia estratégica en términos ambientales y de biodiversidad, a una empresa comercial. En este sentido la Corte comparte el planteamiento del señor Procurador General de la Nación quien sostiene que es incompatible con la Carta Fundamental, una norma que sustrae un bien público que integra el medio ambiente, del sistema general de planificación, administración y gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

Al sustraer al Lago de Tota del sistema nacional de planificación y gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables, la norma examinada crea un modelo específico de gestión para un ecosistema estratégico, esquema que no está fundado en los principios universales de desarrollo sostenible, en la concepción del agua como un derecho humano y del recurso hídrico como fundamental para la preservación de la vida, lo que implica que el consumo humano sea priorizado sobre cualquier otro uso. En oposición a esta concepción, el decreto acusado prioriza el uso del agua para fines industriales, sin que se establezcan elementos que propendan por un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación de los recursos naturales, ni controles auténticos sobre el aprovechamiento racional del agua, y la priorización de su uso para el consumo humano.

(...)

62. La gestión eficaz de este recurso natural debe desarrollarse en el marco de la política pública de protección del medio ambiente y los recursos naturales, mediante un enfoque integral que concilie la protección de los ecosistemas que alberga, y la fuente hídrica que contiene, con el desarrollo económico y social de la región. Dicha gestión debe ser ejercida

por las autoridades ambientales a quienes el Estado, en desarrollo de su deber constitucional de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, ha confiado esta labor que para el efecto son las Corporaciones Autónomas Regionales, y para el caso específico la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-Corpoboyacá." (Subrayado fuera del texto original).

Así, se observa que el caso objeto del estudio por parte de la Corte Constitucional resulta similar al que nos ocupa, pues la norma acá demandada de igual forma sustrae a las fuentes hídricas localizadas en jurisdicción de los grandes centros urbanos del artículo 66 de la ley 99 de 1993 y de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena del sistema nacional de planificación y gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables, lo cual es contrario a los principios del desarrollo sostenible y de la gestión integral del recurso hídrico y por tanto al artículo 80 constitucional.

De igual forma, debe indicarse que en este caso al igual que en el ejemplo estudiado por la Corte, son las CAR's las llamadas a realizar la gestión del recurso hídrico, pues este tipo de funciones han sido confiadas por el Estado en el marco de su deber constitucional de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, por lo cual la norma demanda resulta abiertamente inconstitucional.

## V. PRETENSIÓN

1. De conformidad con los argumentos expuestos en esta demanda, se solicita respetuosa a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional, declarar la **inexequibilidad de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993**, por cuanto resultan contrarios a los artículos 79, 80, 151 numeral 7 y 10, 228, 311, 313 y 317 de la Constitución Política.
2. De conformidad con los argumentos expuestos en esta demanda, se solicita respetuosa a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional, declarar la **inexequibilidad del artículo 214 de la Ley 1450 de 2011**, por cuanto resulta contrario a los artículos 79, 80, 151 numeral 7 y 10 y 228 de la Constitución Política.

## VI. NOTIFICACIONES

Los suscritos accionantes recibirán notificaciones en la Carrera 9 No 59-43 Torre B Oficina 501 de la ciudad de Bogotá, en teléfono celular el celular 300 5583247, y en los correos electrónicos así: Jaime Omar Jaramillo Ayala, en el correo electrónico [jaramillo.ayala@gmail.com](mailto:jaramillo.ayala@gmail.com) y Diego Bravo Borda en el correo electrónico [bravodiegof@hotmail.com](mailto:bravodiegof@hotmail.com)

De los honorables Magistrados,



**JAIME OMAR JARAMILLO AYALA**  
C.C No 19247762 de Bogotá



**DIEGO BRAVO BORDA**  
C.C No. 79145.084 de Usaquén