

**LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, CAR: AUTONOMÍA Y
GESTIÓN EN COLOMBIA**

**DIEGO ARMANDO LIZCANO LAGUADO
JUAN SEBASTIAN MORENO BEJARANO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ, D.C. 2017**

**LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, CAR: AUTONOMÍA Y
GESTIÓN EN COLOMBIA**

**DIEGO ARMANDO LIZCANO LAGUADO
JUAN SEBASTIAN MORENO BEJARANO**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

DIRECTORA

Doctora: Milena Pacheco

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ, D.C. 2017**

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Bogotá, diciembre de 2017

Dedicatoria y agradecimiento

Contenido

Introducción	1
Objetivos específicos:	3
Hipótesis	3
Diseño metodológico	3
CAPITULO I	4
POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA	4
1.1. Política Ambiental	4
1.2. La Política Ambiental antes de la Constitución de 1991	5
1.3. La Constitución de 1991	7
1.4. Conceptos sobre el Medio Ambiente	8
1.5. Concepto de Derecho Ambiental	9
1.6. Principios ambientales en la conferencia de Río de 1992	9
1.7. La Ley 99 de 1993	11
CAPÍTULO II	14
LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR), SU ORIGEN Y OBJETIVOS Y EL CONTROL POR EL ESTADO	14
2.1. Propuesta de reforma de las CAR	15
2.2. La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación: Inspección, vigilancia y control a las CAR	16
2.3. Informe de la Contraloría General de la República	17
CAPITULO III	19
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS CAR	19
3.1. Autonomía Administrativa	19
3.2. Evolución normativa en la Autonomía	20
3.3. Creación de las CAR	20
3.4. Corporación Autónoma Regional: Naturaleza jurídica y objeto	24
3.5. Conclusiones de la descentralización	28
3.6. La omisión y responsabilidad de las CAR	30
CAPITULO IV	38

LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y LA GESTIÓN DEFICIENTE	38
4.1. Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales	41
4.2. Procuraduría delegada ambiental	43
4.3. Análisis del cuadro	47
Conclusiones	49
Referencias	51

Lista de tablas

Tabla 1. Creación y estructura de las CAR.	21
Tabla 2. Áreas prioritarias de gasto de las CAR, 1994-2002	32
Tabla 3. Síntesis de las características importantes de las CAR.	37
Tabla 4. Eficiencia relativa en entidades ambientales gubernamentales: medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia, 2013.	46

Introducción

Hoy existe la preocupación de todos los estados por preservar y proteger el medio ambiente, entendido este como, el conjunto de recursos o bienes naturales, que conforman el entorno. Más allá de una perspectiva meramente ecologista, es decir, la simple relación con la naturaleza y sus recursos, el tema ambiental preocupa a todos debido a la relación estrecha entre los recursos naturales y del entorno con los procesos sociales, productivos y de desarrollo humano y de los estados.

El tema ambiental y su inclusión dentro del ordenamiento jurídico colombiano cobra relevancia a partir de la década de los cincuenta en el siglo veinte, acorde con las nuevas problemáticas mundiales, y a raíz del grave deterioro de los recursos naturales, se tiene al respecto la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) celebrada en Estocolmo (1972), así como también la conferencia de Río de Janeiro de 1992 o “Cumbre de la Tierra”.

En esta declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se aclara el concepto de desarrollo sostenible: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Principio 1). “Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado” (Principio 4).

Colombia ha hecho un gran esfuerzo para establecer una normatividad ambiental seria y para el futuro, que se concreta en la actualidad en las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR), entidades que tienen la mayor responsabilidad por la puesta en marcha de la política pública ambiental regional. Además, en ellas se juega gran parte del presente y el futuro ambiental del país.

Ahora bien, si se toma como punto de partida el año 1993, cuando se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), se tienen treinta y tres CAR y la información con la que se cuenta no permite establecer si se está en una situación de ascenso o de declive del sistema de corporaciones. Quizás algunas están en la primera situación y otras en la segunda, mientras un puñado permanece estacionario (Canal, 2003; Rodríguez, 2014).

Entre tanto, y de acuerdo con la ley 99 de 1993, las CAR están encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Tienen también la responsabilidad por la gestión ambiental en todo el territorio nacional, con excepción de las cuatro ciudades con población mayor de un millón de habitantes, para las que se previó la creación de autoridades responsables por la gestión del medio ambiente urbano. En su concepción y diseño se trató de capitalizar la experiencia de las corporaciones existentes en 1993, que entonces tenían una historia cercana a los cuarenta años (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.).

Respecto al problema en estudio, las CAR han sido blanco de múltiples críticas no solo por la transparencia en el manejo de sus recursos y selección de sus directivos sino también por su falta de efectividad, al respecto se tienen varios ejemplos: Las inundaciones en el Canal del Dique (Atlántico, Bolívar), al igual que las inundaciones en la Sabana de Bogotá, estas sucedidas en el 2011. La propia Contraloría General de la República las calificó de ineficientes y les acusó de no estar cumpliendo con las sanciones a infractores ambientales (Defensoría del Pueblo, 2011).

En el primer capítulo se analizará la política y legislación en Colombia, en especial la Ley 99 de 1993, que establece el manejo ambiental en el país; en el segundo capítulo se determinará el origen y evolución de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y su control por el Estado colombiano; en el tercer capítulo se mostrará la reglamentación y jurisprudencia sobre la autonomía y descentralización de las CAR; en el cuarto capítulo se analizará la gestión deficiente de las CAR, en especial la inversión en obras de proyectos de los dineros del presupuesto nacional. Se incluirán estudios de evaluación de la gestión de las CAR, y al final se presentarán unas conclusiones a propósito de dicha investigación.

Se plantea la pregunta de investigación en la siguiente forma: ¿Cuáles son las causas de su gestión deficiente dentro de las corporaciones autónomas regionales?

Y se formula el objetivo general: Analizar en corporaciones autónomas regionales las causas del incumplimiento en conservar y proteger el medio ambiente, en especial en los desastres e inundaciones recientes de los años 2010 y 2011.

Objetivos específicos:

- a. Analizar la política ambiental en Colombia antes y después de la Constitución de 1991.
- b. Analizar el origen, constitución y desarrollo de las CAR'S
- c. Determinar la autonomía y administración de las CAR'S y el control por entidades del Estado: Contraloría y Procuraduría.
- d. Analizar las causas de la gestión deficiente en las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR'S.

Hipótesis

Con en el desarrollo de políticas ambientales en Colombia se ha podido determinar la importancia de la protección ambiental a través del tiempo, sin embargo se avisto que la aplicación de estas diferentes no han logrado ser efectivas dado que no cumplen total o parcialmente el objetivo para las cuales han sido creadas.

En el desarrollo de este trabajo investigativo se puede determinar a través de la siguiente hipótesis cuales son los principales motivos por los cuales las corporaciones autónomas no están cumpliendo los objetivos para las cuales fueron creadas. Cabe plantearnos como hipótesis investigativa si la autonomía general con la cual gozan las Car's es la responsable del deterioro de la actividad ambiental en cuanto al cumplimiento de sus objetivos por medio de la gestión que han venido cumpliendo desde su creación hasta el día de hoy.

Variable independiente: Estudio a profundidad sobre las CAR, sus objetivos, autonomía y gestión, a través de propuestas al gobierno y el congreso.

Variable Dependiente: Mejor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y Gestión de las CAR.

Diseño metodológico

En la metodología se hace una revisión bibliográfica de libros, trabajos de grado, *papers* (artículos *online*) y otros documentos en especial los de carácter oficial del Ministerio del Medio Ambiente, y de investigadores alrededor de la evolución y desarrollo de las CAR.

CAPITULO I

POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

La Carta Magna de 1991, dentro de sus principales aspectos innovadores hace constar el compromiso del Estado y de la ciudadanía en general en la adopción de una nueva conciencia en el tratamiento de las riquezas naturales de la nación y del medio ambiente, tendiente a su conservación y protección, dado que se trata de patrimonio común de la humanidad, indispensable para la supervivencia de estas y de las futuras generaciones.

A partir de la carta política en sus artículos 2, 49 y 366, el Estado asumió los siguientes deberes:

- a. La protección de la integridad y diversidad del ambiente, que garantice a las personas el goce del derecho a un ambiente sano.
- b. La conservación de las áreas de especial importancia ecológica.
- c. La planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Implica el diseño de estrategias de gestión para cada recurso determinado.
- d. La prevención y control de los factores de deterioro ambiental, a través de acciones que incluyen la imposición y aplicación de sanciones legales, con el fin de obtener la reparación de los daños causados.
- e. El fomento de la educación en todos los niveles para obtener los fines, expresados en la legislación y en la Constitución.

1.1. Política Ambiental

Se comienza estudiando la política ambiental en varias etapas: i) Antes de la Constitución de 1991, ii) Los primeros esbozos de una normatividad que plantea una Política Ambiental, iii) Se presentan a raíz de la conferencia de las Naciones Unidas de 1972, en Estocolmo Suecia, sobre medio humano.

En Colombia se expide el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, sin embargo, la normatividad no generó los resultados esperados, el

manejo ambiental del país se vio atomizado y desarticulado, cuando se trató de reglamentar lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, pues no se estructuró una política ambiental unificada (Villalobos, 2008, p.16).

Ahora bien, la incorporación en la Carta Magna del concepto de Estado Social de Derecho, en la nueva constituyente de 1991, trazó cambios significativos; entre otros, la adopción del derecho a gozar de un Medio Ambiente Sano y del postulado del Manejo Sostenible del Ambiente y de los Recursos Naturales.

En este sentido y siguiendo con la aplicación de los preceptos Constitucionales y atendiendo una nueva directriz internacional, acogida a partir de la Cumbre de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, se plasman en la Ley 99 de 1993; se redimensiona la Política Ambiental Colombiana y se enmarca una nueva etapa en el establecimiento de instrumentos de articulación entre Medio Ambiente y Estado (Villalobos, 2008, p. 16-17).

1.2. La Política Ambiental antes de la Constitución de 1991

El Decreto Legislativo 2811 de 1974, conocido como Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se presenta como un primer esfuerzo por articular un Política Ambiental en el país, al acoger los postulados de la Cumbre de las Naciones Unidas de 1972, conferencia de Estocolmo sobre Medio Humano. En ese sentido, esta Conferencia centraba la atención internacional en temas medio ambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la “contaminación transfronteriza”. Este último concepto era muy importante, ya que señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos y afectan a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen durante las décadas que siguieron a la Conferencia de Estocolmo. Este concepto se amplió para abarcar temas medio ambientales que son de verdadero alcance transnacional y que requieren una acción conjunta de todos los países y regiones del mundo para enfrentarse a ellos de un modo efectivo (Villalobos, 2008, p.17).

Según lo consignado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se tiene:

Estos problemas medio ambientales mundiales tan importantes incluyen, por ejemplo, todo tipo de contaminación, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la desertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica (párr. 2).

Ahora bien, recuerda Villalobos que:

“El código de los recursos naturales, es reconocido como una legislación de avanzada, para la época de su expedición. Consagra conceptos como el de la utilidad pública del ambiente, el mejoramiento y la conservación de los recursos acceder a ellos, asigna un valor importante a la educación ambiental y a los instrumentos económicos, los coercitivos y los de estímulos e incentivos; también se reconoce en el Decreto 2811 de 1974 la interdependencia entre los distintos recursos naturales y los lineamientos para que su uso no cause, su propio deterioro, agotamiento o imposibilidad de uso futuro” (2008, p. 17).

En este código se describe lo que podría denominarse el fundamento de la Política Ambiental, colombiana para ese momento y hasta la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 y de la Ley 99 de 1993.

De otra parte, en cuanto a la responsabilidad estatal extracontractual, la norma en su artículo 16 señala que:

“El Estado será responsable por los daños ocasionados al hombre o los recursos naturales de propiedad naturales, que son de propiedad de la Nación y establece el régimen jurídico para privada, por las acciones que generen contaminación o detrimento del ambiente. Esta responsabilidad se estableció también para los particulares por las mismas causas y por el daño o uso inadecuado de los bienes de propiedad del Estado” (Sabogal, 2003, p. 25).

“También el Estado será responsable de preservar el ambiente, dada la titularidad de éste, sobre los recursos naturales como bienes públicos que son; sin perjuicio de la intervención de los particulares en dicha esfera. Por el contrario, es de especial importancia para la política ambiental la participación de la comunidad, dentro de las actuaciones de los entes responsables del manejo del ambiente y los recursos naturales”

(Sabogal, 2003).

La norma también establece la posibilidad de sancionar a quienes infringieran su contenido normativo, y consagra aspectos como la creación de un Sistema de Información Ambiental y establecimiento del Estudio de Impacto Ambiental; el ordenamiento ambiental del territorio; los requisitos para el manejo de toda clase de residuos y desechos (sólidos, tóxicos, químicos, etc.). Lamentablemente, la política ambiental contemplada en el decreto 2811 de 1974, no fue implementada en su verdadera dimensión, pues no se desarrollaron los instrumentos necesarios para ponerlo en práctica.

En la década de 1990, la preocupación mundial por el ambiente y los recursos naturales de la tierra vuelve a cobrar gran fuerza; esto, unido al nuevo clima político del país, evidencia la necesidad de reformar totalmente, el marco jurídico fundamental y los principios constitucionales que guían al Estado.

1.3. La Constitución de 1991

La Política Ambiental colombiana está fundada en bases constitucionales de avanzada, se acogen como fundamentales los derechos colectivos y del ambiente, para el ejercicio de otros derechos ciudadanos. La Carta Política Colombiana considerada “Como de carácter ecológica” refunda los principios del Estado e incluye entre ellos la protección de las riquezas naturales de la nación. Consagra el Derecho de las personas a gozar de un ambiente sano (art. 79); el interés general que reviste al mismo; y la responsabilidad del Estado y los particulares en la protección y conservación de medio ambiente; así como el deber del Estado de planificar el uso de los recursos naturales y garantizar el Desarrollo Sostenible de la nación.

La Constitución Política de 1991 expresa los postulados adoptados en la conferencia de Estocolmo en 1972 al igual que la denominada Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil 1992; y lo dispuesto en principio por el decreto 2811 de 1974, convergen para que en 1993 el Congreso Colombiano adopte la Ley 99, por la cual el Ministerio del Medio Ambiente 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.

1.4. Conceptos sobre el Medio Ambiente

El Medio Ambiente es todo aquello que rodea el entorno que se debe cuidar. Se entiende por medio ambiente o medioambiente al entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura.

El 5 de junio, se celebra globalmente el Día Mundial del Medio Ambiente. Este fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1972 en la Declaración de Estocolmo 1972. Es uno de los medios importantes por los cuales la Organización de las Naciones Unidas estimula la sensibilización mundial acerca del entorno.

En este sentido, el tema ambiental y su inclusión dentro del Ordenamiento Jurídico colombiano cobra relevancia a partir de la segunda mitad del siglo veinte, acorde con las nuevas problemáticas mundiales, a raíz del grave deterioro de los recursos naturales. Más allá de una perspectiva meramente ecologista, es decir, la simple relación con la naturaleza y sus recursos; el tema ambiental preocupa a todos debido a la relación estrecha entre los recursos naturales y del entorno con los procesos sociales, productivos y de desarrollo humano y de los Estados.

En consonancia con lo anterior, se debe tomar conciencia hoy en 2017 y tener en cuenta que los elementos naturales, no son inagotables, y son susceptibles de apropiación y en virtud de ello de deterioro; surge el “Principio de Desarrollo Sostenible”, el cual establece que se debe utilizar racionalmente los recursos naturales, a fin de lograr preservarlos para las generaciones futuras. De lo expuesto, resulta que se imprime la obligación sobre todos los habitantes del planeta, y a todos los estados, de preservar y manejar de manera eficiente los recursos naturales; se los hace responsables de su sostenibilidad

1.5. Concepto de Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental constituye el conjunto de normas jurídicas regulatorias de relaciones de derecho público o privado, tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida (Smayevsky, 1993). El Derecho Ambiental entonces, “es considerado un subsistema del Sistema Jurídico, diferenciado de los sistemas naturales y sociales pero interconectado con ellos de manera similar a otros sistemas del entorno” (Pigreti, 2002, p. 58). Este autor toca el punto de la gestión racional del medio.

El más amplio de todos los autores extranjeros es Mola de Esteban (1972) quien define al medio ambiente como “el hombre y su entorno vital”, es decir “el marco comprensible de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden – físicas y orgánicas – en las que el hombre desenvuelve su vida”. Se evidencia entonces, que para este concepto, nada es ajeno al medio ambiente (p. 31).

Otra postura amplia se encuentra en la doctora Silvia Jaquenod de Zsögon (1989), quien dice que medio ambiente es “la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio” (Ávila Orive, 1998, p. 22).

De todos modos, existen conceptos muy interesantes como el de Fuentes Bodelón (1983) que dice que “El hombre forma parte de la naturaleza pero a la vez la modifica, es criatura y a la vez crea nuevas formas y estilos de vida. Los llamados bienes culturales, costumbres y fiestas populares, tradiciones, ocupaciones artesanales antiguas, que revelan la identidad histórica de un pueblo, forman parte indiscutible de los bienes ambientales”

1.6. Principios ambientales en la conferencia de Río de 1992

Se refieren los principios derivados de la Declaración de Estocolmo 1972 a un ambiente compuesto por los sistemas básicos del ambiente natural, es decir aire, suelo, agua, flora y fauna. Como se observa, en las horas iniciáticas de la disciplina, en su nacimiento, el concepto de medio ambiente tenía una restricción importante. Se consolida así la idea de un concepto de medio ambiente restringido en la Conferencia de Río 1992 donde sólo aparece

una mención a otros aspectos en el Principio 22 de elementos culturales pero relacionados con las poblaciones indígenas. Dicen los primeros principios:

“PRINCIPIO 2: De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

PRINCIPIO 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

PRINCIPIO 11: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

La única mención a aspectos culturales aparece en el principio 22:

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.”

En la doctrina, el principal autor englobado en ésta postura es el español Ramón Martín Mateo (2015), quizá uno de los más destacados en esta especialidad. Su obra se titula “Tratado de derecho ambiental (Recursos naturales)”. En una primera etapa su concepto del medio ambiente incluía solo a los elementos naturales de titularidad común, y de

características dinámicas, es decir el agua, el aire, los vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra, descartando como elemento integrante el suelo.

La principal característica de esta concepción es que al incluir solo elementos naturales de titularidad común y características dinámicas, el suelo queda fuera del marco protector, y por lo tanto con él todo lo que se le relaciona; léase ordenamiento territorial, uso de suelos, bienes culturales, etc. De lo dicho se desprende que para Martín Mateo medio ambiente no es equivalente a naturaleza, y por lo tanto, desarrollando esa concepción, medio ambiente tampoco es el territorio global objeto de ordenación y gestión.

Justifica el autor que la cuestión relacionada con el suelo será objeto de regulación cuando se legisle sobre ordenación territorial, o cuando aparezca conectada con los ciclos del aire o del agua, ya en relación a las sustancias que se depositan o se transportan luego en él, o las perturbaciones meteorológicas por obra de la deforestación por ejemplo.

1.7. La Ley 99 de 1993

La Ley 99 de 1993, establece el manejo ambiental del país; una renovada política ambiental colombiana que se orienta hacia el Desarrollo Sostenible. Incluye dentro de sus principios el derecho a un ambiente sano y una vida saludable; la protección de la biodiversidad y de los recursos naturales y del medio ambiente. Incorpora el uso de instrumentos económicos y costos. A continuación, se ponen de presente los siguientes:

Título I. Fundamentos de la política ambiental colombiana¹; Título II: del ministerio del medio ambiente y del sistema nacional ambiental; Artículo 2 al Artículo 9

¹ “Artículo 1: Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible....

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables....

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.... 12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo. 13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil. 14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.” (www.minambiente.gov.co).

(Estos artículos hablan de objetivos de ministerio y su función, del concepto de desarrollo sostenible, del SINA, del ordenamiento ambiental del territorio, del CONPES (consejo Nacional de política económica y social); Título III: estructura del ministerio del medio ambiente; Artículo 2 al Artículo 9 (Estos artículos hablan de objetivos de ministerio y su función, del concepto de desarrollo sostenible, del SINA, del ordenamiento ambiental del territorio, del CONPES (consejo Nacional de política económica y social); Artículos 10 al 12 (habla de estructura administrativa del medio ambiente, consejo del gabinete, funciones y dependencias del ministerio); Título IV: del consejo nacional ambiental, Consejo nacional ambiental, funciones del consejo; Título V: apoyo científico y técnico del ministerio de las entidades científicas vinculadas al ministerio, IDEAM, INVEMAR, Sinchi, Alexander Von Humboldt, John Von Neumann; Título VI: las corporaciones autónomas regionales Del artículo 23 al 41 se aborda la naturaleza jurídica, dirección y administración, asamblea corporativa, del consejo directivo y funciones, creación de corporaciones autónomas regionales, de la corporación para el desarrollo sostenible del norte sur y oriente del Amazonas, de la Sierra nevada, San Andrés y providencia, macarena choco Urabá de la Mojona y el San Jorge; Título VII: las rentas de las corporaciones autónomas regionales Del artículo 42 al 48 declara sobre las tasas tributarias y compensatorias, tasas por utilización de aguas, transferencia del sector eléctrico, gasto publico ambiental.; Título VIII: licencias ambientales, Del artículo 49 al 62 habla declara las licencias ambientales obligatorias, del estudio de impacto ambiental, procedimiento para entrega de licencias, suspensión de licencias; Título X: Modos y procedimientos de participación ciudadana; Título XI: Acción de cumplimiento en asuntos ambientales; Título XII: Sanciones y medidas de policía.

En síntesis de lo expuesto en esta ley, se observa que un logro que se había tenido con la ley de medio ambiente en 1993 era el modelo del Sistema Nacional Ambiental, en el que se incorporaron las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones para manejar las problemáticas ambientales nacionales y regionales. El SINA, se pensó como el mecanismo de articulación entre el Ministerio del Medio Ambiente, las

Corporaciones Autónomas Regionales y como una forma de concertación entre el sector público y privado a través del Consejo Nacional Ambiental (CNA).

El SINA fue creado sobre la base de concepciones sistémicas como la autonomía y la autorregulación, sin embargo, con el paso del tiempo y sobre todo en los últimos años, éste empezó a perder tales características afectando notablemente su aplicación. En palabras de Carrizosa:

“En el presente gobierno la posición del Presidente Uribe, centrada en su capacidad de controlar todas las unidades gubernamentales y en cooperar personalmente en su solución, unida a sus deseos de eliminar la corrupción y a su filosofía general sobre la importancia del Estado como autoridad, ha modificado todavía más la posibilidad de que el SINA actúe como un sistema autónomo” (2003, p. 9).

En el siguiente capítulo se tratará las CARs y los aspectos jurídicos.

CAPÍTULO II

LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR), SU ORIGEN, OBJETIVOS Y EL CONTROL POR EL ESTADO

La ley 99 de 1993 manifiesta, que las CAR son corporaciones de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeografía o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, 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 legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Se resalta que las CAR son una autoridad ambiental de carácter regional, el cual busca orientar y ejecutar ciertas políticas, planes y proyectos que se deriven al tema de recursos naturales renovables y de medio ambiente.

Entonces, las CAR están encargadas de “administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”. Tienen también la responsabilidad por la gestión ambiental en todo el territorio nacional, con excepción de las cuatro ciudades con población mayor de un millón de habitantes, para las que se previó la creación de autoridades responsables por la gestión del medio ambiente urbano.

En su concepción y diseño se trató de capitalizar la experiencia de las corporaciones existentes en 1993, que entonces tenían una historia cercana a los cuarenta años (Canal y Rodríguez, 2008). No existe una evaluación comprehensiva del desempeño e impacto de las CAR que nos permita responder la pregunta en forma precisa, situación común a todas las entidades gubernamentales y a sus políticas. Con frecuencia las agencias y políticas del Estado se reforman o clausuran sin que existan evaluaciones de esa naturaleza, y muchas veces a partir de percepciones de la opinión pública o de los políticos de turno. Sin embargo, sí hay información y evaluaciones parciales sobre diversos aspectos de las CAR, que nos permiten señalar sus principales logros y falencias en la protección ambiental, así

como sus fortalezas y debilidades como máximas autoridades ambientales, ejecutoras de la política ambiental nacional y entes responsables (Canal y Rodríguez, 2008).

La Constitución Política, en su artículo 361 señala que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías (reemplazado por el Sistema General de regalías en 2012) cuyos recursos serán destinados a las entidades territoriales. Aun así se debe tener en cuenta que mediante el artículo 2 del Acto legislativo No. 005 de 2011 se ordenó suprimir el Fondo Nacional de Regalías, creándose el Sistema General de Regalías, sin embargo en la destinación de los recursos por concepto de regalías tampoco se menciona a dichas corporaciones (CAR).

Sin embargo una serie de normas como la Ley 141 de 1994 han señalado que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para el cumplimiento de sus fines pueden recibir recursos del Fondo Nacional de Regalías (Sistema General de Regalías), lo que podría significar un desconocimiento a lo ordenado en la Carta Política, por ende se hace necesario el estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional como guardiana de la Constitución Política, para encontrar el criterio que ha tenido dicha corporación en ese tema. Partir del desarrollo de esta idea Se crea el Sistema General de Regalías (SGR) regirá a partir del 1° de enero de 2012 y el nuevo marco legal para la redistribución de los recursos que ingresen por regalías minero-energéticas está concebido hasta 2020. El SGR reemplaza al Fondo Nacional de Regalías.

2.1. Propuesta de reforma de las CAR

El Ministerio de Medio ambiente en enero de 2013 anunció que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) serán sometidas a una reforma a través de un proyecto de Ley que será presentado al Congreso de la República en la legislatura que se reinicia en marzo del 2013.

La idea de reformar las 33 corporaciones autónomas regionales del país, es lograr que su gestión se concentre en la defensa de las cuencas hidrográficas, es decir, del recurso hídrico, que fue el fundamento de su creación. También, que su trabajo se pueda articular con el Sistema Nacional Ambiental. De paso, otro objetivo es librar a las CAR de las

influencias políticas regionales. Hoy, con muchas de ellas se pagan favores burocráticos. Además, la corrupción se ha apoderado de muchos de sus presupuestos.

Este proyecto que se presentó al congreso en 2013 no fue aceptado, para febrero de 2017, surge de nuevo el plan del Gobierno para modernizar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) vía *Fast Track* aprovechando la coyuntura de la paz. Uno de los puntos más polémicos ha sido la posible reforma de los artículos 150 y 189 de la Constitución de 1991 que hasta el momento da autonomía a las Corporaciones Autónomas Regionales.

2.2. La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación: Inspección, vigilancia y control a las CAR

En la sentencia C-570 de 2012, la Corte Constitucional manifestó sobre las funciones de inspección y control que ejercen estos organismos de control:

2.3.4.2 “... es posible concluir que, en términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.”

Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control, en la misma sentencia, recordó la Corte Constitucional

“...Por tanto, las funciones de inspección y vigilancia, en tanto no habilitan al organismo que las ejerce para revocar decisiones del ente sujeto a control o para ordenarle adoptar correctivos, no son incompatibles con la autonomía de las corporaciones autónomas regionales; su poder de decisión se mantiene intacto y los hallazgos derivados de la inspección y vigilancia servirán para que las

corporaciones voluntariamente adopten correctivos o para que los organismos de control –como la Contraloría o la Procuraduría– inicien los procesos correspondientes.”

2.3. Informe de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, inició un seguimiento especial a las 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) porque en los tres últimos años ha encontrado fallas de "deficiente gestión en el manejo de los recursos públicos" en esas autoridades ambientales (Noticias RCN, 2015). En especial, la Contraloría detectó que 14 de estas CAR tuvieron una gestión irregular el año pasado y, por lo tanto, el organismo no feneció sus cuentas. Tal y como lo reveló El Tiempo, en septiembre de 2017, la Contraloría tiene en la lupa a varias CAR del país porque se ha encontrado irregularidades como contratos a dedo (contratación directa) y pocas obras.

Este es el caso de la CAR de Cundinamarca, que ha incumplido con obras para recuperar el río Bogotá, o la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), Corpomojana, Corpoguavio, la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y Corpochivor (Noticias RCN, 2015).

Una de las principales fallas es la poca ejecución de los recursos que se deberían invertir en las actividades para las que fueron creadas, como los planes y proyectos de conservación y protección del medio ambiente. Según la Contraloría, en el 2014 la apropiación para gastos de inversión en las 33 corporaciones llegó a los 1.5 billones de pesos, pero la ejecución presupuestal apenas registró los 191.088 millones de pesos, es decir el 12 por ciento del total de recursos que tenían.

Una reciente auditoría de la Contraloría a la Corporación del Valle del Cauca encontró, por ejemplo, 47 hallazgos administrativos, 10 de ellos con alcance fiscal por una cuantía de 1.550 millones de pesos. Tres de los hallazgos de la Contraloría llevaron a iniciar indagaciones preliminares para establecer los responsables de las irregularidades (El Tiempo.com, 2015).

En la CAR de los Valles del Sinú y San Jorge encontraron 11 hallazgos administrativos, 2 con presunta incidencia disciplinaria. También, aunque la Contraloría sí feneció la cuenta de la CAR del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, encontró que estaba cometiendo fallas por los vertimientos de aguas residuales que han llegado al mar de manera directa, sin ningún tratamiento. Las empresas de carrotanques, siguen haciendo este procedimiento irregular sin tener ningún permiso de vertimiento (El Tiempo.com, 2015).

Y en la Corporación de la Mojana y San Jorge, la Contraloría evidenció que ha fallado en el control sobre la recolección y disposición de residuos de alto riesgo del hospital regional de San Marcos (Sucre). Reservas presupuestales- Una de las situaciones más preocupantes es la de cuatro Corporaciones que optaron, en su mayoría, por constituir reservas presupuestales, en lugar de invertir los dineros. Es el caso, por ejemplo, de la Corporación de Cundinamarca que sólo usó el 11 por ciento de los recursos que tenía aprobados. También el de la Corporación del Valle que constituyó reservas por el 26 por ciento.

También está en la lupa la Corporación de los Valles del Sinú y San Jorge que apenas usó el 26 por ciento de sus recursos y reservó el 74 por ciento o la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, que constituyó reservas por el 44 por ciento. Al respecto se tiene que la Contraloría afirmó lo siguiente: “Esta inoportunidad en la aplicación de los recursos en la anualidad es cuestionable si se tiene en cuenta que las autoridades ambientales regionales no tienen restricciones presupuestales dado que recaudan, aprueban y ejecutan sus propios recursos” (El Tiempo.com, 2015, párr. 12).

Además, al no comprometer los recursos que se giran del Presupuesto General de la Nación, esos dineros están caducando sin que sean invertidos en beneficio de las regiones. Esta es la situación de Corpoamazonas y Corporinoquía, quienes en el 2014 tenían 1.821 millones de pesos y 6.424 millones de pesos, respectivamente, de recursos del presupuesto y no los comprometieron en proyectos, lo que llevó a que esos dineros caducaran el 31 de diciembre del año pasado.

En otro aspecto, se tiene el caso de Codehocó, Coralina, entre otras. En total, 17 de las 20 corporaciones que reciben dineros del presupuesto general no comprometieron los recursos y, por el contrario, constituyeron partidas presupuestales que superan los límites permitidos por la ley (El Tiempo.com, 2015).

CAPITULO III

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS CAR

Concedido que al describir el concepto de autonomía administrativa se encuentra distintos criterios, pero lo relevante es el análisis de la autogestión o potestad administrativa que tiene esos organismos o entes administrativos.

3.1. Autonomía Administrativa

Se refiere a la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultadas normativas para regular esos temas. El ente descentralizado, tiene la facultad de actuar por sí mismo y administrarse a sí mismo. Esta potestad es aún mayor en el caso de órganos definidos por la propia constitución como independientes a los demás poderes y entidades. Esto último es lo que sucede con las instituciones que gozan de la llamada “autonomía constitucional” (Mostacero, 2006, p.6)

Entonces la autonomía administrativa se acoge a lo preestablecido en la Constitución y la ley. Colombia como un Estado Social de Derecho busca salvaguarda la libertad y la autonomía, es necesario resaltar a esas personas naturales que representan al Estado, cuya labor es ver reflejada esa voluntad administrativa de buen funcionamiento de los intereses estatales:

“Hoy, los administradores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrativa sin autoridad directa, encontrar caminos, planear problemas, identificar a los clientes, andar en tientas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos y administrar paleándose” (Barzelay, 1998, p.195).

3.2. Evolución normativa en la Autonomía

La Constitución Política hace referencia en el artículo 150-7 que el congreso hace las leyes y por medios de ellas ejercen las siguientes funciones, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía, y a la vez el artículo 287 establece la autonomía de las entidades territoriales en sentido que gozan de autonomía para gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y la ley (De la Ossa, 2015).

3.3. Creación de las CAR

La Corte Constitucional se ha expresado en diferentes ocasiones sobre las CAR:

“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, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas” (Sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz).

En posterior oportunidad, la Corte expresó:

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser

atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley (Sentencia C-262 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz).

Tabla 1. Creación y estructura de las CAR.

Origen institucional	Corporación
CAR, creadas antes de la ley 99 (mantienen estructura, denominación y jurisdicción)	CARDER CORPONARIÑO CORPONOR CORTOLIMA CRQ CORNARE CVC
CAR creadas antes de la ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	CORPAMAG CORPOCESAR CORPOGUAJIRA CORPOCALDAS CRC CVC CAR CDMB
CAR, creadas con la ley 99	CORPORINOQUIA CARSUCRE CAM CORANTIOQUIA CRA CAS CORPOBOYACA CORPOCHIVOR CORPOGUAVIO CARDIQUE CSB

CDS, (<i>corporaciones para el desarrollo sostenible</i>) creadas antes de la ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	CORPOAMAZONIA CODECHOCO CORPOURABA
CDS, creadas con la ley 99 (nuevas)	CDA CORALINA CORMACARENA CORPOMOJANA

Fuente: Canal, 2003; Rodríguez, 2014.

Igualmente, la Ley 99 de 1993 en su artículo 23 dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley y cuyo objeto es según el artículo 30, la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Así mismo, el artículo 46 señala que el porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables son provenientes del Fondo Nacional de Regalías. En cuanto a la autonomía la corte constitucional alude que se ha sentado jurisprudencia en señalar cómo la autonomía no es absoluta y obedece a la estructura unitaria del Estado: Alcances de la autonomía y la descentralización. Expresa que:

Es cierto que la Constitución de 1991 otorga un amplio margen de autonomía a las entidades territoriales. Pero no debe olvidarse que en una República unitaria como está definida Colombia en los términos del artículo 1 de la C.P., esta autonomía es, como se ha dicho, ante todo de carácter administrativo y no legislativo, pues de ser así se estaría ya no bajo la forma del Estado unitario, que expresamente quiso mantener el Constituyente de 1991, sino en uno federal, una de cuyas características esenciales consiste precisamente en

la competencia legislativa que se otorga a las entidades territoriales; es decir en la pluralidad de legislación a nivel nacional. En el caso concreto de la creación de entidades. Con respecto a la autonomía territorial, esta Corporación ha sentado jurisprudencia, en la que resalta como la mencionada autonomía no es absoluta, y obedece a la estructura unitaria del Estado:

“Alcances de la autonomía y la descentralización. La autonomía territorial no puede rebasar pues la naturaleza del Estado unitario (Artículo 1, carta magna). Por tal se entiende el que posee un solo centro de impulsión política, es decir, aquél en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio.

De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder público emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes.

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado” (Sentencia C-423 de 1994).

Pero, la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La palabra "descentralización" se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que traslada a asuntos de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales. (Sentencia C 423 de 1994).

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

“En relación a la responsabilidad sobre los recursos naturales, la Corte Expresa, En Colombia la responsabilidad por el manejo de los recursos naturales recae en todas las autoridades del Estado, pero también en la comunidad. En la gestión integrada y coordinada de la política ambiental se involucra tanto a las autoridades nacionales como a las autoridades locales y a los particulares y la definición de esa política está a cargo del Gobierno, representado en el sector del medio ambiente por el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien junto con el Presidente de la República tiene a su cargo la definición de los lineamientos generales, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados de dicha gestión y son las autoridades locales, regionales y territoriales, las que deben ejercer sus funciones de conformidad con los criterios y directrices generales establecidos y diseñados por la autoridad central, aunque al hacerlo cuenten con autonomía en el manejo concreto de los asuntos asignados” (Ssentencia C-262 de 1995).

3.4. Corporación Autónoma Regional: Naturaleza jurídica y objeto

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades descentralizadas que están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional, y constituyen no un típico ejemplo de descentralización territorial, sino, mejor, de descentralización por servicios, toda vez que su jurisdicción puede comprender varios municipios y varios departamentos.

La gestión encomendada por la Constitución y la ley a las CAR está sujeta a la coordinación de una autoridad central, por lo que se constituyen en organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo que implica que sus competencias emanan del Estado central. Para la Corte, se trata de organismos 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. La competencia regional que se les reconoce a las CAR deriva de los programas de protección ambiental, que deben acomodarse a los contornos naturales de los subsistemas ecológicos que superan los linderos territoriales, esto es los límites políticos de las entidades territoriales.

Las funciones que ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales, hacen parte de las competencias asignadas a las autoridades administrativas del Estado y en tanto están encaminadas a la realización de fines constitucionales que involucran el destino de la nación, se encuentran bajo la supervisión de la administración central del Estado. Esta supervisión, que se traduce en las competencias de inspección y vigilancia, es la herramienta de control que hace posible la unidad de la política ambiental. Así lo refrenda el citado artículo 104 de la Ley 489 de 1998 al establecer que:

“El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados” (Sentencia C-462 de 2008).

Finalmente, es importante resaltar que el régimen constitucional colombiano no define hasta dónde llega el principio de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. En su lugar, la Constitución asigna al legislador la delimitación de dicha autonomía. La Corte reconoce esta situación del siguiente modo:

“La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho más a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones”. (Sentencia C-578 de 1999).

El hecho de que el constituyente haya entregado al legislador la función de delimitar el espectro de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y de que no exista en la Carta una idea precisa del término permite concluir que el legislador conserva un margen de configuración de considerable amplitud en la materia. Ello le permite establecer, como en el caso bajo estudio, que las Corporaciones Autónomas Regionales estarán sometidas al control y vigilancia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta consideración, aunada al hecho de que en materia ambiental impera el principio de unidad de gestión, lleva a la Corte a concluir que mientras el legislador no disponga una intervención de la autoridad central que verdaderamente impida que estas Corporaciones ejerzan sus competencias, como ocurrió en el caso de la aprobación de los estatutos, dicho control se encuentra plenamente justificado.

Estas razones llevan a considerar a la Corte que la competencia asignada al Ministerio es constitucional, por lo que se declarará la exequibilidad de la medida. Al respecto, Rodríguez (2014) expresa que:

“En vista de la armonización de principios que defiende la Corte Constitucional, debe admitirse que su tesis debe ser aplicada a la autonomía, la descentralización y la relación intrínseca con la unidad nacional, ante inminentes conflictos interpretativos que llegaren a suscitarse. La descentralización indica un centro, desde el cual viene su sentido, y que se muestra desde diferentes facetas (biológica, política, jurídica, territorial, etc.)”

En contraste, el principio de autonomía complementa a la descentralización y a sus mecanismos, sin por qué ser confundida con esta: la autonomía es expresada por los entes territoriales al encargarse estos de sus propios asuntos, “afirmando su independencia respecto del centro, merced a un conjunto de derechos que, entre otros aspectos, les permiten darse normas propias, escoger sus autoridades, gestionar sus intereses y manejar sus recursos” (Sentencia C-373 de 1997). Se observa también que tanto la “Descentralización” como el “Principio de Autonomía” se desarrollan recíprocamente, sin ir a contrapelo de soberanía popular ni de la democracia representativa (p. 285). En el mismo sentido, Ordoñez (2012) expresa que:

“Definida como un proceso integral, la descentralización no solamente debe ser vista como un proceso fiscal y administrativo; también tiene la finalidad política de cohesionar la unidad nacional y facilitar la participación ciudadana.

Las experiencias en países que en momentos de su historia han tenido dificultades para mantener un nivel mínimo de cohesión nacional, han demostrado que acentuar y profundizar los modelos descentralistas o de regionalización, aun siendo proclives al federalismo han resultado convenientes para afianzar la unidad nacional y fortalecer las democracias locales” (p. 132)

Para finalizar esta sección sobre la descentralización y autonomía, se podría expresar que las descentralizaciones se constituyen en un nuevo panorama que ayuda a todos los esquemas administrativos a conciliar una buena ejecución de proyectos u objetivos que quieren alcanzar la administración.

Los resultados de la descentralización en nuestra estructura estatal, son recogidos en la Constitución política de 1991, y hoy en día son aplicados por los distintos entes y demás entidades. Antes de la expedición de la Ley 99 de 1993 cuatro entidades del ámbito nacional tenían responsabilidades relativas a la gestión ambiental del Estado: El INDERENA (Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, adscrito al Ministerio de Agricultura), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), al que estaban adscritas las dieciocho corporaciones autónomas regionales existentes, y los ministerios de Minas y Energía y de Salud (Canal & Rodríguez, 2008).

Tenemos en el aspecto de Normas: el decreto 127 de 1976, en el cual se adscriben algunas Corporaciones Autónomas Regionales al Departamento Nacional de Planeación y se dictan

otras disposiciones. Ley 2ª de 1978. Aclara el Decreto 133 de 1976, sobre el manejo de los recursos naturales renovables en la jurisdicción de la Corporación. Está el Decreto 393 de 1991, que dicta normas sobre asociaciones para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología. Ya en la Ley 99 de 1993, se unifica el objeto, las funciones y los órganos de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El INDERENA era el ente rector de la política y máxima autoridad ambiental nacional, y como tal tenía responsabilidades críticas en la política exterior sobre la materia; era responsable de la creación y la administración de las áreas protegidas y tenía a su cargo la gestión ambiental en 65% del territorio nacional, representado principalmente por las grandes extensiones de la Amazonia y Orinoquía y gran parte del Chocó biogeográfico, aun cuando incluía también algunas áreas más densamente pobladas o de gran actividad económica, como parte de los departamentos de Antioquia (incluyendo Medellín), Bolívar (con Cartagena), Santander (incluyendo Bucaramanga), y parte del de Magdalena (Canal & Rodríguez, 2008).

3.5. Conclusiones de la descentralización

Las reformas de descentralización administrativa del Estado fueron el resultado de una combinación de necesidades internas insatisfechas y de la tendencia internacional, y se dieron buscando una salida a la crisis de legitimidad del Estado en Colombia. Con la descentralización administrativa, los dirigentes locales tienen que demostrar capacidad de gestión y de control en sus jurisdicciones, sin embargo, están condicionados a factores exógenos como la violencia, el grado de desarrollo de la región, y a la alta dependencia del gobierno nacional. Es decir, que el éxito de la descentralización depende tanto de las iniciativas locales de sus dirigentes como de factores externos al ente territorial (Pening & Gaviria, 2003).

El modelo de descentralización colombiano es una combinación de reformas políticas, hacia el mercado, fiscal y administrativa, y ésta última se ha dado en las modalidades de desconcentración, delegación y devolución. Estos son algunos resultados de estas reformas:

En lo administrativo, el proceso ha otorgado muchas y nuevas responsabilidades a las entidades territoriales, lo cual es positivo, sin embargo, si no se cuenta con los recursos para cumplir con esas funciones, simplemente se está trasladando el problema del nivel nacional al nivel territorial (Pening & Gaviria, 2003).

En lo fiscal, las transferencias son automáticas según fórmula, condicionadas y sin contrapartida, lo cual le permite a los entes territoriales realizar proyecciones de sus ingresos en sus planes de inversión de largo plazo. Un problema importante es que en las finanzas de los municipios y gobernaciones, existe una alta dependencia por las transferencias del gobierno nacional, y para que avance el proceso de descentralización, se debe revertir esa dependencia, por lo tanto lo ideal es que sigan creciendo los recursos propios dentro del total de ingresos locales.

En lo político, la descentralización no ha tenido mejores resultados porque se ha desarrollado en medio de la violencia y no ha reducido la influencia guerrillera; porque se siguen presentando altos niveles de clientelismo y despilfarro; y porque hay poca participación de la comunidad en la toma de decisiones y en la vigilancia y control de sus elegidos. Sin embargo, se han propiciado nuevos espacios políticos, lo cual le ha permitido el acceso al poder a personas por fuera de los partidos políticos tradicionales, y el buen gobierno ha sido premiado con reelecciones de alcaldes.

En el periodo de aplicación del modelo descentralizador (1991-2007) se identifican ligeros y coyunturales avances, en la ampliación de las coberturas de los servicios de educación, salud, agua potable y alcantarillado para los habitantes de departamentos y municipios, aunque sin alcanzar el nivel de universalidad, reiterativamente propuesta por los sucesivos gobiernos (Ordoñez, 2012).

En la misma dirección y sólo durante el periodo 2002-2006 es significativa la materialización de algunos logros en el proceso de saneamiento fiscal de los entes territoriales. Sin embargo, desde las perspectivas macroeconómica, administrativa y política, el modelo adolece de notorias falencias estructurales; en tanto que la vinculación de la cuantía de las transferencias territoriales, inicialmente al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación; luego al de la inflación más unos puntos adicionales; no le han permitido al gobierno central disponer libremente de los recursos tributarios adicionales, para el financiamiento de su creciente déficit fiscal.

Complementariamente, la vinculación de las transferencias a los ingresos corrientes de la nación, en el periodo 1991-2011 inexorablemente condujo a un sistema de rentas de destinación especial, el cual, desde el punto de vista de eficiencia económica generó un sobre-financiamiento territorial y por ende un sobregasto (Ordoñez, 2012).

Desde lo jurídico, se tiene que se reclama que, de una parte, la fórmula del cálculo de la cuantía de las transferencias, sea un mandato por ley, en tanto que, su continuidad como principio constitucional, en caso de futuras modificaciones, generará-como en efecto ha ocurrido hasta hoy- innecesarios y prolongados debates con el consecuente desgaste político para los gobiernos, y de otra, se reclama simplificar el marco legal como condición para alcanzar las necesarias fluidez y claridad normativas, que a su vez, permitan establecer un sistema operativo del modelo descentralizador, con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, enmarcado dentro de un proceso de profundización de la participación ciudadana, que le imponga a las administraciones regionales y locales, la necesaria disciplina fiscal, y que igualmente obligue a los gobernantes a la transparente rendición de cuentas ante sus gobernados.

3.6. La omisión y responsabilidad de las CAR

Los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones", disponen que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales:

“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, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental”, “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 recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos” (Art. 31).

Se encuentra debidamente estipulado que es a través de las distintas entidades que el Estado actúa, entonces, surge aquí la pregunta ¿la omisión corresponde a una actuación del Estado? Infortunadamente, como es la acción de un agente suyo sí; sin embargo, no es el objetivo ni el querer propio de éste, es consecuencia de la falta de cuidado que tiene ese agente como función propia de seguir los preceptos estipulados y consagrados como finalidad (Blanco & Sanclemente, 2014).

Las causas de omisión frecuentes por las cuales las Corporaciones Autónomas Regionales no actúan en pro del fin estatal corresponden a omisiones administrativas por no haber adoptado medidas eficaces en orden a morigerar los impactos producidos por determinadas actuaciones, otra de las causas por las cuales se genera una omisión por parte de la autoridad es la falta de aclaración de las leyes, la interpretación por parte del órgano es literal, pero desconociendo los preceptos superiores, produciendo un grave detrimento del ecosistema, pero la omisión más común es el no cumplir debidamente y en forma oportuna con sus obligaciones estipuladas, tales como control, prevención y seguimiento ambiental (Villalobos, 2008).

En la jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de febrero de 2011 referente a la omisión por parte de las CAR's, se encuentra, como se mencionó, el desconocimiento de los preceptos superiores, por cuanto estos organismos alegan el cumplimiento adecuado a la normatividad legal, es decir, que su actuación es conforme a la ley. Y si, es conforme a la ley, pero al ejecutar esos mandamientos desconocen que deben proteger un interés y unos derechos fundamentales plasmados en la constitución.

Tabla 2. Áreas prioritarias de gasto de las CAR, 1994-2002

Programa	Recursos 1994-2002 (miles de millones)	%
Agua	1.137	34,7
Biodiversidad	156	4,7
Bosques	272	8,3
Suelos	91	2,7
Calidad de vida urbana	237	7,2
Producción limpia	56	1,7
Mercados verdes	28	0,8
Total Inversión ejecución de política ambiental	1.979	60,4

Fuente: Canal, 2003; Rodríguez, 2014.

Ya hacia 1993 las dieciocho Corporaciones Autónomas Regionales tenían jurisdicción sobre 35% del territorio, incluyendo la mayor parte de los departamentos y ciudades con mayor actividad económica y densidad poblacional. Y el INDERENA aún mantenía competencias referentes a la protección de la vida silvestre en algunas de las áreas de jurisdicción de las CAR, como era el caso de los departamentos de Cundinamarca, Córdoba y Magdalena Siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA), a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, (CVC), creada en 1954, se le entregó el manejo de la cuenca alta del río Cauca y la administración de todos los recursos naturales renovables.

“Sobre la Corporación autónoma del Valle del Cauca (CVC) dice Mejía:

Debido a su importancia dentro de todas las CAR, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), Se gestó en la década de los 40 por Ciro Molina Garcés como una solución a las inundaciones, desbordamientos y avalanchas provocadas por el Río Cauca y sus afluentes. Tras un estudio socio económico de la región y el país, se recomendó la creación de un ente estatal que orientara a los habitantes de la cuenca alta del Río Cauca en cuanto los planes requeridos para su bienestar” (Mejía, 2003)

Finalmente, fue creada en 1954 por el entonces presidente Gustavo Rojas Pinilla. A lo largo de su existencia, ha logrado impulsar proyectos tales como los complejos hidroeléctricos de Salvajina, Calima y Anchicayá; además la construcción del embalse Sara Brut. También ha sido la responsable del cierre del Basurero de Navarro (Rodríguez, 1998). El primer director del ente, Bernardo Garcés, junto con el apoyo del Banco Mundial inicio un estudio que dirigió su gestión a solucionar los problemas del manejo de energía y recursos naturales además de la adecuación de las tierras.

Se infiere que tanto la descentralización como la autonomía administrativa, fomentan los nuevos cambios de modernización del Estado en cuanto funcionamiento eficaz y eficiente de los recursos. Que las nuevas tendencias de auto gestión y potestad son propias de las entidades, y sobre todo, a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) cumplen sus funciones de acuerdo con la Ley 99 de 1993, y su control fiscal esta supervisado por la Contraloría General de la República cuya función es necesaria para que se adapte la estructura administrativa de las CAR.

Se hace necesario recordar que según la carta magna Colombia es un Estado Social Derecho, que busca el interés general, salvaguardando todos los derechos fundamentales y conexos a estos; por tal motivo no debe dejarse de lado la inversión a la conservación del medio ambiente, y por ende los recursos constitutivos que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), son necesario para ejecutar esas medidas de desarrollo sostenible y de conservación del medio ambiente, ante todo, estos es un nuevo panorama hacia la búsqueda de políticas que ayuden articular nuevos cambios de administración conforme a los lineamientos legales.

Por eso es de vital importancia que las entidades territoriales y las CAR's comprendan que deben estar en contra de la contaminación, como parte de unas de las ramas del poder público o como parte de la unidad nacional, que tienen una coordinación concomitante en la gestión ambiental, para ejecutar, programas de prevención, que deben realizar el seguimiento y control eficaz en su correspondiente región, ya que son sus habitantes quienes sufren y sufrirán el impacto por el daño causado (Blanco & Sanclemente, 2014).

En la jurisprudencia del Consejo de Estado (2011) referente a la omisión por parte de las CAR's, se encuentra, como se mencionó, el desconocimiento de los preceptos superiores, por cuanto estos organismos alegan el cumplimiento adecuado a la normatividad legal, es decir, que su actuación es conforme a la ley. Y si, es conforme a la ley, pero al ejecutar esos mandamientos desconocen que deben proteger un interés y unos derechos fundamentales plasmados en la constitución política colombiana y que es ésta la que prevalece, por están obligadas a su cumplimiento.

Por eso es de vital importancia que las entidades territoriales y las CAR's comprendan que deben estar en contra de la contaminación, como parte de unas de las ramas del poder público o como parte de la unidad nacional, que tienen una coordinación concomitante en la gestión ambiental, para ejecutar, programas de prevención, que deben realizar el seguimiento y control eficaz en su correspondiente región, ya que son sus habitantes quienes sufren y sufrirán el impacto por el daño causado.

Como esa omisión está frente a unos recursos renovables y no renovables en pro del desarrollo sostenible, se crea la afectación de terceros; sin embargo, son estos mismos terceros, como se mencionó, particulares no vinculados al Estado, pero que sí son parte de la comunidad, por tanto están obligados a respetar y cuidar el bien jurídicamente tutelado.

Los daños antijurídicos causados por la omisión de las Corporaciones Autónomas Regionales corresponden a un detrimento futuro que aun encontrándose temporalmente incierto ya acarrea consecuencias actuales debido a que se vulneran los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano consagrados en la constitución y de fundamental importancia para todo el desarrollo del hombre.

Factores como la falta de manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el manejo de botaderos, implementación de canales, sistema de drenajes, el deficiente manejo de aguas, entre otros, generan un impacto negativo ambiental como se enuncia en la

sentencia del 17 de febrero de 2011, el Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Marco Antonio Velilla Moreno.

Se entiende según lo expresa la Ley 99 de 1993m, que las CAR tienen un papel trascendente que cumplir, a partir del mandamiento constitucional y legal que las obliga y faculta a nombre del estado y como parte del sistema nacional ambiental SINA a asumir la responsabilidad de administrar y proteger los recursos naturales y el ambiente en la perspectiva de desarrollo sostenible.

Sin embargo, el incumplimiento de sus finalidades comprende tanto una responsabilidad administrativa como pecuniaria. Esos daños generan una responsabilidad administrativa al producirse un daño con afectación a terceros, terceros que en el caso concreto implican la comunidad, todo tipo de deterioro ambiental conlleva consigo una afectación colectiva. El pago por un daño que debían evitar por esa afectación, el uso inconsciente de terceros que buscan solo el bienestar particular propio, por tanto se establece una sanción de responsabilidad pecuniaria.

Para lograr los objetivos trazados por las CAR y demás órganos encargados de la protección al medio ambiente es necesaria la aplicación a los principios reguladores en materia ambiental. Rojas (2007), hace mención a los principios de precaución y un principio denominado contaminador-pagador o “quien contamina paga”, es decir, quien causa la afectación debe resarcir el daño. Según Bulla (2011):

“Se asigna una responsabilidad pecuniaria, penal civil o administrativa, en contra de quien contamine o dañe el ambiente o cause deterioro o pérdidas contra los recursos naturales, haciéndolos posibles de ser beneficiados con una acción en reparación civil a todas aquellas personas, organizaciones, comunidades enteras que demuestre que han sufrido un perjuicio por acción u omisión” (p.182).

Estos principios, son las bases fundamentales para el logro del resarcimiento del daño ejecutado al particular o a la administración, que surge de una obligación constitucional de asumir los costos de prevención y daño. Los daños ambientales son los más graves y a los que se les resta importancia, la población en su mayoría no es consciente del ambiente, ni que una vez dañado no es fácil recuperarlos (Blanco & Sanclemente, 2014)

Se debe ejercer una sanción para obtener un proceso de restauración, claro está que dicha restauración es a largo plazo y conlleva afectaciones que pueden ser permanentes. Así que

“La ignorancia en cuanto a las consecuencias exactas a corto o largo plazo de ciertas actividades no sirven como razón para retrasar la adopción de medidas dirigidas a prevenir la degradación del ambiente” (Rojas, 1999).

Es claro que a pesar de que estén las Corporaciones Autónomas Regionales al tanto de sus funciones, no se cumplen en la totalidad, no se debe menospreciar su actuar, pero si hay que reconocer que aún falta mucho para que obtengan la conciencia necesaria que se requiere para la labor de protección. “Implica superar el discurso tradicional de los administradores públicos para ingresar a un nuevo escenario del conocimiento de las ciencias naturales, jurídicas y de los administrados” (Paillet, 2001).

No obstante, en ocasiones los principios preventivos resultan ineficaces ante el daño o la contaminación que genera una lesión, un perjuicio o contaminación, por tanto el responsable debe compensar, restaurar o pagar el daño. Las CAR deben hacer uso de los instrumentos y de los medios educativos, jurídicos y administrativos de que disponen para actuar en nombre de la nación, en tanto esta es el sujeto que ostenta el dominio público de los recursos naturales y del interés que demanda la protección del derecho a preservar un ambiente sano”. (Herrera, Iguarán, Quintero, González, Bejarano, Guzmán, Cardona, Ovalle, Walsh, Blanco-Uribe, Déjeant-Pons, Arrieta, Amaya, Brañes, Muñoz, Rodríguez, Sampedro, Lorduy, 2001, p. 22).

Tabla 3. Síntesis de las características importantes de las CAR.

	Antes de CN y ley 99	Después de CN y ley 99
Número de las CAR	18	33 (7 CDS)
Apropiación de Recursos	APN Ley orgánica de presupuesto	APN-Recursos propios Ley orgánica de presupuesto-autonomía
Naturaleza y clase específica	Entidades descentralizadas del orden nacional De desarrollo con algunas funciones sobre los recursos naturales	Autoridades ambientales autónomas. Ejercicio de la autoridad ambiental
Clase de poder	Poder ejecutivo	Poder autónomo
Dependencia	Gobierno central	Órganos de dirección propios
Órganos de dirección	Asesor de presidencia Director ejecutivo	Asamblea general Consejo directivo
Articulación	DNP	SINA
Nombramiento de director órganos de dirección	Poder ejecutivo	Consejo Directivo Pluralistas, democráticos y participativos

Fuente: elaboración propia, 2017.

CAPITULO IV

LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y LA GESTIÓN DEFICIENTE

En los capítulos anteriores se ha analizado el origen y constitución en general de las CAR y su importancia en la protección del medio ambiente en Colombia. También de la circunstancia de la autonomía y descentralización de estas corporaciones que surgieron o adquirieron su status a partir de la carta magna de 1991. Como un aspecto importante que se analiza en este cuarto capítulo es la gestión deficiente de estas Corporaciones Autónomas Regionales, cuáles fueron sus causas, como influyó la falta de programación o no saber utilizar los recursos que se reciben anualmente por el presupuesto nacional.

Expertos como Sabogal (2013), investigador del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, aseguran que la crisis de las CAR tiene que ver con problemas institucionales y de control y vigilancia, que no dejan que el sistema para el que fueron creadas funcione eficientemente. Es importante analizar que la sociedad responsabilizó a las CAR de no haber emprendido acciones preventivas para evitar las graves inundaciones que ha dejado el invierno, es sólo otro de varios que ponen en evidencia la crisis por la que atraviesan estas entidades, blanco de denuncias de corrupción, politiquería y hasta de hechos de violencia (Mantilla, 2015).

A los señalamientos anteriores se sumó la apertura de una investigación preliminar que anunció el ex procurador Alejandro Ordóñez, a las CAR, por el mismo motivo, y una denuncia penal del abogado Abelardo de la Espriella contra todos los directores de las CAR, incluida la del Valle, por la omisión y negligencia para prevenir y atender las alertas y emergencias ocurridas a causa de la temporada invernal (Mantilla, 2015).

El Gobierno ordenó (por medio del Decreto 4629 de 2010), controlar los gastos de 26 CAR y de 8 Corporaciones para el Desarrollo Sostenible. Las corporaciones defienden su gestión y afirman que han invertido en los últimos 4 años \$527 mil millones en

restauración, recuperación, conservación y protección del medio ambiente, en asesoría ambiental a municipios y en asistencia técnica para controlar inundaciones y erosión.

Según las CAR, la ocupación inadecuada del territorio, la deforestación, conflictos por cambios en usos de suelo, la insuficiente inversión en estudios de pre factibilidad de obras de infraestructura, la insostenibilidad ambiental de políticas sectoriales, la falta de atención a pasivos ambientales y la pobreza son los mayores causantes de desastres invernales.

El viceministro de Ambiente, Carlos Castaño, medió en la discusión y dijo que las CAR tienen la misma responsabilidad que el resto de las instituciones del Estado:

“Se ha creído que ellas deben atender todo el tema de riesgos y amenazas, pero eso no es cierto, hasta se les ha pedido que destinen parte de sus recursos a cierto tipo de obras y manejos que no están dentro de sus funciones. Hay que ver cuál es la sinergia y el compromiso que tienen los municipios, las gobernaciones y los entes territoriales en su conjunto para evitar estas y otras catástrofes ambientales” (Colprensa, 2010, párr. 2).

“El presidente de ASOCAR (agremiación que reúne a las corporaciones), expresó que “lo que hay que mirar es que nosotros somos solidarios en el sentido que acompañamos todas las medidas que el Gobierno ha planteado y hay que poner toda la capacidad tanto del Ministerio de Ambiente como de las CAR para realizar todas las intervenciones que haya que hacer” (Leal citado por Colprensa 2010, párr. 2).

El Viceministro de Ambiente reconoció que hay múltiples problemas en las corporaciones y dijo que ya se inició un trabajo de cambio en el interior de éstas, que permitirá el cumplimiento total de las funciones para las cuales fueron creadas.

“Vamos a reflexionar sobre cómo se va a visionar el cambio estructural de este problema y cómo vamos a prevenir y a atender futuras emergencias”.

El Presidente de Asocar también cree que hay una oportunidad para que el Sistema Nacional Ambiental identifique las fallas y para que “reflexionemos sobre cuáles son las competencias y funciones que cada una de las entidades tiene y como velar por su cumplimiento” (Leal citado por Colprensa 2010, párr. 2).

Sabogal (2013) es más claro al asegurar, pese a esas consideraciones, que “el problema de las corporaciones en parte está en que son mediadas por intereses de grupos políticos” y

añade “que una solución sería involucrar en las CAR a otros sectores que representen los intereses de la sociedad, como la academia que sería importante por el aporte técnico y de investigación; “además, se podría imprimir transparencia en las CAR”

El ambientalista señaló que a esas entidades les hace falta control y vigilancia, “estas corporaciones manejan importantes recursos, pero la veeduría y la toma de decisiones debería hacerse desde los organismos del Estado y desde organismos de la sociedad como la academia” (Sabogal citado por El Heraldó, 2016, párr. 2)

Otro factor que no funciona, según los expertos, es el control que deben ejercer las CAR en construcciones en las regiones del país y están impactando negativamente los ecosistemas, lo que, según Sabogal, explica los escándalos por la utilización irregular de recursos que se deberían utilizar para fines como los de conservación de los ecosistemas”.

Sabogal (2014) también reconoció que las CAR sí están ejerciendo una buena labor en su función de generar información ambiental, “esto consiste en información de los proyectos desarrollados en zonas afines y regiones que cubren”

Fortalecimiento institucional, vigilancia y control, alianzas institucionales y centros de investigación son las principales carencias de las CAR, según Sabogal. “Poseen recursos suficientes para fortalecerse y contratar personal idóneo, que les permita ser más eficientes y tener un mejor control para ejercer su función”, explicó. (Sabogal citado por El Heraldó, 2016, párr. 2)

Afirma Restrepo, de Transparencia por Colombia, cree que las CAR como todas las entidades del Estado adolecen de sistemas de control disciplinario y fiscal eficientes. El Viceministro de Ambiente expresa que:

“Las CAR han venido desarrollando sistemas de control interno y de mejoramiento de calidad que no han sido suficientes. Por ello hacemos un llamado a las contralorías y procuradurías para que pongan más atención a estas entidades que manejan muchos recursos” (Castaño citado por Colprensa, 2010, párr. 2).

El Gobierno, al cuestionar a las CAR, dijo que “creo que hay que sacudirlas y decirles que tienen que ser más efectivas y más eficientes en cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas” (Castaño citado por Colprensa, 2010, párr. 2). Al respecto, el presidente de ASOCAR respondió: “Creemos que la información que está recibiendo el Presidente de la

República no es acertada, porque las CAR tienen como demostrar que están haciendo lo que les corresponde por ley” (Castaño citado por Colprensa, 2010, párr. 2).

También añadió que están evaluando con las entidades, con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y con la Alta Consejería para la Gestión Ambiental y la Biodiversidad, las prioridades que tiene el país en el sector ambiental para los próximos años y la participación de las CAR (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.).

4.1. Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales

Colombia es un Estado Social Derecho, que busca el interés general, protegiendo todos los derechos fundamentales y conexos a estos; por tal motivo no debe dejarse de lado la inversión a la conservación del medio ambiente, y por ende los recursos constitutivos que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), son necesario para ejecutar esas medidas de desarrollo sostenible y de conservación del medio ambiente, ante todo, estos es un nuevo panorama hacia la búsqueda de políticas que ayuden articular nuevos cambios de administración conforme a los lineamientos legales. De la misma manera, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tiene la autonomía de invertir sus recursos provenientes de las regalías, aun cuando no son entes territoriales, por lo tanto son entes corporativos de carácter público establecidos por la misma ley.

Se infiere que tanto la descentralización como la autonomía administrativa, fomentan los nuevos cambios de modernización del Estado en cuanto funcionamiento eficaz y eficiente de los recursos. Que las nuevas tendencias de auto gestión y potestad son propias de las entidades, y sobre todo, a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) deben ceñirse y cumplir con sus funciones de acuerdo con la Ley 99 de 1993, y su control fiscal esta supervisado por la Contraloría General de la República cuya función es necesaria para que se adapte la estructura administrativa de las CAR.

Entonces se interpretaría que para la Corte, se trata de organismos 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.

En suma el Estado tiene postulados constitucionales que ayudan a que se ilustre una perspectiva más innovadora y descentralizada, que las instituciones o ente caso las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tengan parte de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (ahora el Sistema General de Regalías, SGR), ya que el mismo Estado autoriza que estos recursos exógenos puedan distribuirse a las CAR, con el fin que se inviertan en la conservación del medio ambiente, el cual es un derecho fundamental y que Sentencias de la Corte Constitucional se han referido del presente tema.

No puedo dejar de mencionar la ley 1530 de 2012 el cual se observa la equidad en la distribución de los respectivos ingresos, que hacen parte el Sistema General de Regalías (SRG), ante todo es esencial que se busque cierta participación e integración en miras al buen desarrollo y avances en la inversión.

Tal como lo prevé la ley 1530 de 2012 en exponer que las compensaciones que reciban las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) se establecerán por las normas reglamentadas del tema y la presente ley, en cuanto a sus asignaciones directas. No obstante a lo anterior, se llega al punto que el Estado se ha preocupado en equilibrar y dar igualdad en la distribución de las regalías, con el fin que se llega a una buena ejecución de inversión y mejoras.

A lo largo de la historia se evidencia que el desarrollo normativo, pero el desarrollo concreto de la descentralización, autonomía administrativa, el Sistema General de Regalías (SGR), son figuras recientes y reformadoras que trajo la Constitución Política de 1991. Amen que existan una cierta coordinación y participación de las CAR con el Fondo Nacional de Regalías o el SGR, el cual Estado es titular de los recursos exógenos o regalías. En definitiva, es Constitucional que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) reciban recursos del Sistema General de Regalías, y que por no ser una fuente de recursos propios, debe ser regulado por el legislador, pues en últimas esos recursos deben ser invertidos en temas de preservación y restauración del medio ambiente donde se han explotado recursos naturales no renovables.

Siendo Colombia un Estado Social de Derecho debe su organización jurídica está orientada a armonizar con directrices fundamentales, ya que se ordena respetar la dignidad humana,

trabajo, solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general; de igual forma que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, a su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Penagos, 2001, p.353).

Es así como la protección al medio ambiente no solo se enmarca en determinados artículos constitucionales, sino, que su conexidad es bastante amplia que puede ir hasta en relación con el derecho a la educación como hasta el acceso a la cultura.

Según Penagos (1997) “en otros términos, el daño es antijurídico no solo cuando la administración que lo causa actúa irregularmente, sino cuando esa conducta lesiva esté ajustada al ordenamiento” es decir, una actuación lícita, pero produciendo una afectación o lesión a un bien jurídicamente tutelado. “La doctrina y la jurisprudencia admiten la responsabilidad de la administración por actuaciones lícitas que ocasionalmente ocurren, en forma residual, una lesión” (Penagos, 1997).

Se caracteriza por ese otorgamiento de principios y garantías y la prevalencia del control de legalidad en su actuación, pero que desemboca en una lesión a un Tercero.

4.2. Procuraduría delegada ambiental

En relación con este punto la ley 99 de 1993, en su título XIV, dispuso la creación de una procuraduría delegada para los asuntos ambientales ordenando la reorganización administrativa de la Procuraduría General, también indicó las funciones específicas en materia ambiental e incluso abrió las puertas para que los consejos distritales o municipales pudieran así mismo crear personerías para el cuidado del ambiente. El artículo 97 de esta ley da origen legal a la Procuraduría Delegada para los Asuntos Ambientales así:

Crease, dentro de la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, la cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Velar por la defensa del medio ambiente (sic) de acuerdo con lo previsto en el artículo 277 de la Constitución Política y demás normas concordantes;

2. Intervenir en las actuaciones administrativas y de policía, en defensa del medio ambiente (sic) o de los recursos naturales renovables, y del derecho de la comunidad a un ambiente sano;
3. Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los reglamentos, las decisiones judiciales y demás normas superiores referentes a la defensa del medio ambiente (sic) y los recursos naturales renovables;
4. Interponer directamente, o a través del Defensor del Pueblo, las acciones previstas por la Constitución Política y la ley para la defensa del medio ambiente (sic) y de los recursos naturales renovables.

Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación procederá, en el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta Ley a reorganizar su estructura interna para incorporar en ella la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales. Para el efecto se destinarán o reubicarán las partidas presupuestales que sean necesarias.

Los consejos distritales o municipales podrán crear personerías delegadas en materia ambiental, en las cuales la Procuraduría General podrá delegar funciones.

La participación de la Contraloría General de la República a su vez ejerce un control de tipo fiscal en lo que tiene que ver con el gasto público nacional destinado al ambiente, para ello, como parte de la consolidación del Sistema Nacional del Control Fiscal SINACOF, se creó un Comité Operativo del Medio Ambiente (sic), cuyo propósito es fortalecer los lazos interinstitucionales para asegurar un ejercicio coordinado de las funciones de control fiscal en materia ambiental

Colombia no parece ser ajena a los efectos del cambio climático pronosticados en diversos estudios (Hitz, 2004). La ola invernal de los últimos meses de 2010 y del primer trimestre de 2011 —que dejó muertes, damnificados, derrumbes, pérdida de cosechas y la consecuente alza en los precios de los alimentos, entre otras— ha abierto el debate sobre la eficiencia de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Se les asigna responsabilidad porque estas entidades tienen dentro de sus 31 funciones dos (las 19 y 23) relacionadas con la promoción y ejecución de obras de defensa contra las inundaciones, regulación de cauces, manejo de cuencas hidrográficas, control de

erosión, realización de actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres y la prestación de asistencia a las demás autoridades competentes en los aspectos medioambientales para la prevención y atención de emergencias y desastres (Britto-Agudelo, Buitrago-Suescún, Puerto-Suárez, & Ramírez, 2013).

Políticamente, las CAR han sido cuestionadas tanto por la acción de prevención que debieron ejecutar como por el manejo posterior a la ola invernal. Los entes de control les abrieron investigaciones preliminares y el Gobierno trató de reformarlas buscando fusionarlas de 33 a 17. Desde la universidad se han realizado estudios cuyos resultados pueden ser de interés para las CAR. incorporan la vulnerabilidad a la medición del impacto ambiental (EIA) y miden cuantitativamente su importancia considerando los contextos legal, social, físico y biótico (Brito-Agudelo et. al. 2013). La propuesta reduce la incertidumbre y la subjetividad del evaluador del impacto. Se reportan indicadores de vulnerabilidad de diferentes factores ambientales para 22 CAR; pero la medición de la importancia de la vulnerabilidad en Colombia solo se realizó en cuatro departamentos: Valle, Chocó, Antioquia y La Guajira. Por su parte, (Sánchez-Triana y Ortolano 2001) analizaron la evolución del aprendizaje organizacional y la medición del impacto ambiental en la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y concluyeron principalmente que el aprendizaje organizacional (por imitación o aprender haciendo) puede contribuir a lograr los objetivos organizacionales pero no necesariamente se refleja en mejoras ambientales.

Dada la discusión y el interés nacional sobre las CAR, las investigaciones orientadas a medir su desempeño son pertinentes. (Blackman, Morgenstern y Topping 2006) analizaron el diseño de las CAR; su contexto social e institucional y sus implicaciones en el manejo ambiental; los desafíos administrativos, institucionales y políticos de frente al sistema regulatorio ambiental, e hicieron un estudio de caso sobre cuatro de las corporaciones. Concluyeron que existe un sistema de información ambiental inapropiado, conflictos entre CAR y con otros entes territoriales, inadecuada gestión del riesgo, distribución inequitativa de recursos, influencias indebidas y mala ejecución de la normatividad ambiental (Brito et. al., 2013).

Recomendaron mejorar el sistema de recolección y tratamiento de información, realizar evaluaciones comparativas de riesgo entre las CAR, reestructurar los órganos de

dirección fortaleciendo la representación de la sociedad civil, mejorar la coordinación nacional-regional, crear mecanismos de resolución de conflictos entre las CAR y eliminar las que tengan un desempeño pobre persistente.

Tabla 4. Eficiencia relativa en entidades ambientales gubernamentales: medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia, 2013.

Entradas y salidas	Tipo	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Nómina/habitante (\$/persona)	Entrada	4483,24	5504,96	97,38	24190,09
Presupuesto para funciones misionales (\$), sin incluir nómina (\$/persona)	Entrada	31462,38	52830,05	11,51	294035,68
Número total de proyectos	Salida deseada	17,00	10,00	5,00	63,00
Número de proyectos prioritarios y preventivos	Salida deseada	13,00	7,00	4,00	45,00
Personas damnificadas	Salida indeseada	32448,38	37516,54	1430,00	185753,00
Personas Damnificadas/1000 habitantes	Salida indeseada	67,33	178,43	0,62	992,15

Fuente: Brito et al, 2013.

4.3. Análisis del cuadro

Los valores de la ineficiencia y las CARs eficientes (resaltados en negrita) se muestran en la Tabla 4 (caso 1: salida deseada número de proyectos preventivos y prioritarios y caso 2: salida deseada número de proyectos totales). En la Tabla 2 se observa que en los dos casos solo seis CAR (correspondientes al 18,75 % del total y en ambos casos las mismas) son eficientes (Brito et al, 2013).

En el caso 1, el promedio de ineficiencia es del 59,61 %; si se consideran únicamente las corporaciones ineficientes, el promedio de ineficiencia se eleva al 73,37 % y el 34 % de las CARs tienen ineficiencias superiores al 90 %. En el caso 2, el promedio de ineficiencia (60,42 %) se conserva prácticamente igual al caso 1, y lo mismo ocurre con el promedio al considerar solo las corporaciones ineficientes (en este caso el 74,37 %) y el 37,5 % de las CARs tiene ineficiencias mayores al 90 % (Brito et al, 2013).

En la Tabla 4 también se reporta el cambio en los resultados de ineficiencia. En promedio, este cambio es del 4,05 % con una desviación estándar del 5,81 %. La variación más grande es del 20,10 %, alcanzada por Corsucre, que disminuye su ineficiencia del 50,15%, cuando se mide la salida deseada como número de proyectos totales, al 30,05 %, cuando se consideran solo los proyectos preventivos y prioritarios.

Este estudio evalúa la eficiencia relativa de las CAR utilizando DDF, teniendo en cuenta simultáneamente salidas deseadas (proyectos ejecutados) y no deseadas (personas damnificadas por la temporada invernal 2010-2011). Es importante resaltar que la medida de eficiencia obtenida es cuantitativa y relativa; esto significa que aun las CAR, que resultaron eficientes pueden tener aspectos por mejorar y que la calidad de los resultados depende de la transparencia y calidad de la información que ponen a disposición de los ciudadanos.

En cuanto a este aspecto, se sugiere crear una base de datos centralizada y de acceso público en la que se reporten presupuestos, recursos, proyectos, indicadores de gestión y resultados de las acciones de las CAR. Los resultados obtenidos, indican que de 32 CAR evaluadas solo seis (18,75%) tienen una eficiencia relativa del 100 %. Adicionalmente, el promedio de ineficiencia es bastante elevado, puesto que en los dos escenarios analizados alcanzó un valor cercano al 60. Al definir la salida deseada de dos formas se verificó la

robustez de los resultados, dado que no se obtuvieron variaciones significativas. En ambos casos se mantienen las mismas seis CAR eficientes y el porcentaje de las que tienen ineficiencias superiores al 90 % es mayor que el porcentaje de CAR eficientes.

Al tomar la salida deseada como el número de proyectos preventivos y prioritarios, este porcentaje llega al 34%, y cuando se contabilizan el total de proyectos ejecutados, asciende al 37,5 %. El promedio de ineficiencia de las CAR ineficientes también se mantiene en el orden del 74 % y la variación de las ineficiencias medidas es bastante pequeña (4,05 % en promedio), para las dos situaciones estudiadas.

Puesto que los resultados obtenidos indican con qué corporación(es) se debe(n) comparar cada una de aquellas que resultaron ineficientes, se propone realizar un estudio de referenciación analizando el funcionamiento de las CAR que se calificaron como eficientes (CAM, Corpoboyacá, Cardique, Corponor, Corpoguavio, CAS), permitiéndoles a las CAR ineficientes implementar y adoptar herramientas utilizadas por la(s) corporación(es) que están en su conjunto de referencia con el fin de disminuir sus ineficiencias. Específicamente a Coralina, Cormacarena, CDA, Cormag, CVC y Cornare, que son las corporaciones que resultaron más ineficientes independientemente de la medición realizada, se les recomienda estudiar la forma en que Corpoguavio utiliza los recursos asignados, es interesante resaltar que CAM y Cardique, aunque resultaron eficientes no son tomadas como referentes, posiblemente debido a que sus características las hacen muy diferentes a las demás y solo sirven de referencia para ellas mismas (Brito et al, 2013).

Conclusiones

Como se indicó en la hipótesis sobre la causal que genera la deficiencia de las corporaciones se recomienda como solución llevar a cabo un estudio a profundidad sobre la autonomía y deficiencias de las CAR, la cual ayudaría a presentar propuestas concretas en pocos años al gobierno y al congreso, para hacer eficiente el funcionamiento de estas entidades dedicadas a conservar y proteger el medio ambiente en Colombia.

Con las inundaciones en 2010 en el centro de la sabana de Bogotá y la costa atlántica, en el cauca y otras zonas, se ha culpado a las CAR de falta de previsión y deficiente gestión administrativa lo mismo de no saber ejecutar el presupuesto asignado por el congreso de la república.

Se pudo determinar a través de este trabajo investigativo que la hipótesis planteada, se encuentra acertada puesto que los objetivos de las corporaciones autónomas regionales no se están cumpliendo conforme a lo establecido en la ley, y esto se debe en gran parte a la autonomía general que la ley les ha otorgado, se ha visto reflejada en los informes realizados por entidades de control como la contraloría y los informes relacionados en el documento de la procuraduría, los cuales demuestran la gestión deficiente de las corporación debido a la autonomía que se le ha otorgado lo cual ha llevado a un mal manejo de la gestión de la administración de estas entidades y por consiguiente a un mal uso del medio ambiente.

Como se explicó en la introducción, Colombia ha hecho un gran esfuerzo en el establecimiento y desarrollo de las CAR, las máximas autoridades ambientales en el ámbito regional. Es un modelo de gestión ambiental regional sui generis en América latina y más fuerte que los existentes en la mayor parte de los países de la región.

Con la autonomía se buscó, entre otras, dotar al país de unas agencias públicas que dependieran jerárquicamente del gobierno nacional y de los gobiernos de las entidades territoriales, en virtud de que ambos son usuarios intensivos de los recursos naturales

renovables y del medio ambiente, y, por consiguiente, se debe evitar que sean, a la vez, juez y parte en las decisiones que afectan el ambiente.

Se trató así de asegurar el balance adecuado entre la incidencia de lo técnico, lo político y lo económico en las decisiones para la protección ambiental, que normalmente se deben poner en marcha.

Durante los últimos 24 años, desde la creación del SINA, Sistema Nacional Ambiental en 1993, las corporaciones autónomas regionales registran logros y avances en la gestión ambiental. Pero están lejos de alcanzar los propósitos de su creación, como se evidencia en su desempeño y, muy en particular, en el creciente deterioro ambiental que registra nuestro territorio.

Como conclusión se puede expresar que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tienen la autonomía de invertir sus recursos provenientes de las regalías, aun cuando no son entes territoriales, por lo tanto, son entes corporativos de carácter público establecidos por la misma ley. Tanto la descentralización como la autonomía administrativa, fomentan los nuevos cambios de modernización del Estado en cuanto funcionamiento eficaz y eficiente de los recursos. Las nuevas tendencias de autogestión y potestad son propias de las entidades, y sobre todo, de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Se puede determinar como solución al problema jurídico, la realización de un proyecto de ley el cual garantice el correcto funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales otorgándoles un control en cuanto a su autonomía financiera como se encuentra regulado el día de hoy pero cuyo control operacional se encuentre regulado y verificado por una entidad del orden central con la capacidad vigilar y sancionar a estas entidades para que estas logren cumplir con los objetivos enmarcados en la constitución y la ley.

Referencias

- Alesina, A., Carrasquilla, A., & Echavarría, J. (2000). *Descentralización en Colombia, Documento de trabajo No.15*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Temis.
- Ávila de Tissot, E. (1996). *Licencias ambientales; aproximación práctica*. Bogotá: Fescol.
- Ávila Orive, J. (1998). *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanísticas*. Bilbao: Universidad de Deusto. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de https://books.google.com.co/books?id=xP_uXVkJecGsC&pg=PA22&lpg=PA22&dq=s%C3%ADntesis+hist%C3%B3rica+de+las+relaciones+de+intercambio+entre+sociedad+y+naturaleza+en+t%C3%A9rminos+de+tiempo+y+espacio&source=bl&ots=tmRhwfJesU&sig=KDnTW7ZkINULpfC29l6dZGO-HHs&hl=e
- Baguenard, J. (1994). *La décentralisation* (Cuarta ed.). París: Presses Universitaires de France.
- Brañes Ballesteros, R. (2000). *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.
- Britto-Agudelo, R., Buitrago-Suescún, Ó., Puerto-Suárez, J., & Ramírez, J. (enero a junio de 2013). Eficiencia relativa en entidades ambientales gubernamentales: medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia. *Ingeniería y Universidad*, 17(1), 205-223. Recuperado el 30 de enero de 2016, de <http://www.scielo.org.co/pdf/inun/v17n1/v17n1a12.pdf>
- Bulla Romero, J. (2011). *Derecho ambiental & estatuto sancionatorio*. Bogotá, Colombia: Ediciones nueva jurídica.
- Canal Albán, F. (2003). *Orientación del gasto de las Corporaciones Autónomas Regionales, 1995-2003*. Bogotá. Bogotá.
- Canal Albán, F., & Rodríguez Becerra, M. (2008). *Las corporaciones autónomas regionales, quince años después de la creación del Sina*. Bogotá Foro Nacional Ambiental. Recuperado el 5 de julio de 2016, de <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/corporaciones.pdf>
- Colprensa. (19 de diciembre de 2010). Las Corporaciones Autónomas Regionales están inundadas por la politiquería. *El País.com.co*. Recuperado el 22 de noviembre de 2016, de <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/corporaciones-autonomas-regionales-estan-inundadas-por-politiqueria-0>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (junio de 1992). Recuperado el 21 de septiembre de 2017, de <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>

Congreso de la República. (1993). *Ley 99, 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*. Bogotá D.C.: Diario oficial 41146 del 22 de diciembre de 1993.

Consejo de Estado. (2011). *Fallo 19707, C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz*. Bogotá. Recuperado el 23 de julio de 2017, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44429>

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-423*.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-423, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa*. Bogotá D.C. .

Cubides Camacho, J. (2012). *Obligaciones* (Segunda edición ed.). Pontificia Universidad Javeriana.

De La Ossa Pastrana, C. (2015). Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en la perspectiva de la autonomía. *Trabajo de grado*, 28. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 13 de noviembre de 2016, de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7520/1/DeLaOssaPastranaCristinaAlejandra2015.pdf.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe defensorial, emergencia en Colombia por el fenómeno de la niña 2010-2011*. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Recuperado el 3 de octubre de 2017, de <http://www.defensoria.gov.co/attachment/36/Emergencia%20en%20Colombia%20por%20el%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20ni%C3%B1a.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2000). *El sistema de transferencias departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la corte constitucional 1992-2012*. Colombia: Summa Iuris.

El Heraldo. (2016). Hay que sacar a los politiqueros de las CAR. Recuperado el 23 de junio de 2017, de <https://www.elheraldo.co/nacional/hay-que-sacar-los-politiqueros-de-las-car>

El país.com.co. (19 de diciembre de 2010). *Las Corporaciones Autónomas Regionales están inundadas por la politiquería*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de <http://www.elpais.com.co/valle/las-corporaciones-autonomas-regionales-estan-inundadas-por-la-politiqueria.html>

El Tiempo.com. (15 de octubre de 2015). Contraloría cuestiona a Corporaciones Regionales por poca eficiencia. Recuperado el 16 de agosto de 2017, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16404330>

González Ocampo, C., Saltarén Quiñonez, H., & Arenas Quiñones, N. (2010). Modelo explicativo del conocimiento organizacional en la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC. *Revista Venezolana de Gerencia*(51), 388-406. Recuperado el 22 de julio de 2016, de http://www.academia.edu/9680903/Modelo_explicativo_del_conocimiento_organizacional_en_la_Corporacion_Autonomas_Regional_del_Valle_del_Cauca_CVC

Gonzalez Villa , J. (2006). *Derecho ambiental colombiano. Parte General Tomo I*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Henaó, J. (1998). *El Daño, Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés* (primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Herrera, R., Iguarán, M., Quintero, R., González Villa , J., Bejarano Guzmán , R., Cardona González, Á., . . . Lorduy, C. (2001). *Justicia ambiental: Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Lorenzetti, R. (2011). *Teoría del derecho ambiental*. Bogotá: Temis.

Macías Gómez, L. (1998). *Introducción al derecho ambiental*. Bogotá D.C.: Temis.

Mantilla , L. (2015). La autonomía de las CAR en la jurisprudencia constitucional de Colombia: Análisis de línea jurisprudencial. *Jurídicas CUC*, 11(1), 327-344. Recuperado el 4 de marzo de 2016, de <http://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/juridicascuc/article/view/480/15>

Martín Mateo, R. (2015). Tratado de derecho ambiental (Recursos naturales). *Revista Aranzadi de derecho ambiental*(30), 17-21. Recuperado el 21 de junio de 2016, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16696>

Mejía Prado , E. (2003). *Gestores y científicos en el desarrollo agropecuario del Valle del Cauca: Ciro Molina Garcés y Carlos Durán Castro*. En: *Dávila, Carlos (Comp.) Empresas y empresarios en la historia de Colombia: siglos XIX y XX*. (U. c. Uniandes, Ed.) Bogotá: Norma.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.). *Corporaciones Autónomas Regionales*. Recuperado el 2 de octubre de 2017, de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>

Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada* (Quinta ed.). (J. Corona Ramón , J. Costas Terrones, & A. Díaz Álvarez, Trads.) McGraw-Hill. Recuperado el 2 de septiembre de 2017, de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/04/musgrave-r-musgrave-p-hacienda-p-bblica-tec-b3rica-y-aplicada-caps-4-6-12-13-27-28.pdf>

Noticias RCN. (16 de octubre de 2015). Contraloría arremete contra las CAR por "deficiente manejo" presupuestal. Recuperado el 29 de mayo de 2016, de

<http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/contraloria-arremete-contra-las-car-deficiente-gestion-presupuestal>

Ordoñez Santos, M. (julio-diciembre de 2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de saberes*(37), 129-144. Recuperado el 21 de enero de 2017, de <http://www.unilibre.edu.co/dialogos/admin/upload/uploads/Art%C3%ADculo%208%20-%20No.%2037.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2001). Recuperado el 17 de julio de 2017, de http://www.spainun.org/binarydata/files/Fiche_5_ES.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de <http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/2013>.

Paillet, M. (2001). *La responsabilidad administrativa*. (J. Carrillo Ballesteros , Trad.) Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de https://books.google.com.co/books/about/La_responsabilidad_administrativa.html?id=kT-8AAAACAAJ&redir_esc=y

Pening Gaviria, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y desarrollo*, 2(1), 123-149. Recuperado el 21 de enero de 2016, de <https://www.yumpu.com/es/document/view/14119594/evaluacion-del-proceso-de-descentralizacion-en-colombia>

Posse, M. (1999). *Derecho ambiental colombiano*. Bogotá D.C.: Legis.

Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Decreto 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Rodriguez, J. (2014). *El principio de la autonomía territorial de los municipios y .*

Sabogal , A. (2003). *Política, legislación y gestión ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Smayevsky, Miriam, Y., Flah, & Lily, R. (1993). *La regulación procesal en el derecho ambiental americano. Acción popular y acción de clase, La Ley 1993-E, 935*.

Villalobos Barrera, E. (2008). *La responsabilidad administrativa de la corporación autónoma regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga en el manejo, uso y preservación de los recursos hídricos. Tesis de grado*. (F. d. Humanas, Ed.) Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Recuperado el 1 de octubre de 2017, de <http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2008/126106.pdf>

Wiesner Durán, E. (2002). *Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial*. Bogotá D.C.: Archivos de economía. Recuperado el 4 de junio de 2016, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/174.pdf>

Angel S., E., Carmona M., S. I. y Villegas, L. C.. "Gestión Ambiental en Proyectos de Desarrollo. Una propuesta desde los proyectos energéticos". Santafé de Bogotá, Fondo Fen, 1996.

Amaya Navas, O. D. Embid Irujo, A. (2.007). *Agua, residuos y territorio: Estudios jurídicos sobre política ambiental en España y Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Cifuentes Sandoval, G. E. (2.008). *El medio ambiente. Un concepto jurídico indeterminado en Colombia*. *Justicia Juris*, vol. 9. Universidad del Norte.

Gonzales Villa, J. E. (2.006). *Derecho ambiental colombiano parte general y especial, T 1 y 2*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

AMAYA NAVAS, Oscar Darío y GARCÍA, María del Pilar. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

CHAVARRO CADENA, Jorge Enrique. *Licencias y protección de los recursos naturales*. Bogotá, Editorial Nueva legislación, 2010

LÓPEZ DÁVILA, Eduardo. *Manual del sistema nacional ambiental*. Bogotá, Editorial El profesional, 2003

MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando. *Introducción al derecho ambiental*. Bogotá, Legis, 1998.

PADILLA HERNANDEZ, Eduardo. *Tratado de derecho ambiental*. Bogotá, Editorial El profesional, 1999.

RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2008.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T -123/09, Consulta Popular y Corporaciones Autónomas Regionales.