

Sentencia C-145/21

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-No se vulnera al prohibir establecer requisitos adicionales en solicitud ambiental

Las disposiciones acusadas son proporcionadas en sentido estricto, porque no suprimen ni anulan la función constitucional de protección ambiental a cargo de las CAR, no generan una afectación excesivamente gravosa a su autonomía funcional y no restringen de forma irrazonable la aplicación del principio ambiental de rigor subsidiario. Por el contrario, únicamente limitan el ejercicio de una de las funciones legales a cargo de estas corporaciones, lo que causa una afectación apenas leve al principio de autonomía funcional que, sin embargo, es compensada por la intensa satisfacción de las finalidades constitucionalmente importantes que persigue.

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

LICENCIA AMBIENTAL-Trámite para la obtención

CONCESION DE AGUAS-Sujeción a condiciones especiales

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Naturaleza jurídica

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Funciones no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en sentido político administrativo

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Definición y funciones

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Objeto

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Criterios para determinar ámbito de competencia

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Creación y funcionamiento debe regularse dentro de un régimen de autonomía por expreso mandato constitucional

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Alcance

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-En materia administrativa u orgánica, financiera y patrimonial y política y funcional

La autonomía de las CAR tiene preponderantemente tres facetas: orgánica, financiera y funcional. La autonomía orgánica implica que, a pesar de que para algunos efectos las CAR son consideradas entidades del orden nacional, no “están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo” y tampoco “están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones”. La autonomía financiera, por su parte, consiste en la facultad que ostentan dichos organismos para percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones, las multas, etc., (art. 46 de la Ley 99 de 1993). De otro lado, la autonomía funcional se concreta en la potestad de estas corporaciones de “exped[ir] regulaciones y fija[r] políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta”.

MEDIO AMBIENTE-Distribución de competencias para su protección

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Reglamentación por parte del Congreso

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Alcance

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-No es un derecho absoluto

La autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario no son absolutos y no implican que estas entidades “puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales”. El principio ambiental de rigor subsidiario y el reconocimiento de la

facultad de las CAR de expedir regulaciones de protección ambiental complementarias no implica que estas tengan una potestad normativa que pueda ser ejercida al margen de la ley y los reglamentos de alcance nacional. En el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, estas entidades “se sujetan al marco que establezca el Legislador” y deben respetar el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución, así como el principio de gradación normativa.

PRINCIPIO DE GRADACION NORMATIVA-Finalidad

AUTONOMIA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD INTERMEDIA-Aplicación

EFICACIA ADMINISTRATIVA-Estandarización de trámites

La estandarización de trámites es una finalidad constitucionalmente importante, porque está directamente relacionada con el principio de eficacia en la administración pública, el cual es uno de los principios constitucionales de la función administrativa, de acuerdo con lo previsto por el artículo 209 de la Constitución. En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que la eliminación de requisitos, así como la estandarización de trámites, es una manifestación de este principio de la función administrativa el cual se concreta en “la simplificación [de] la relación Estado-ciudadano”.

Referencia: Expediente D-13849

Actor: Edwin Alexander Novoa Álvarez

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D.C., 20 de mayo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Trámite procesal

1. El 28 de julio de 2020, el ciudadano Edwin Alexander Novoa Álvarez presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de algunos apartados normativos del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019, “[p]or el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. En concreto, el demandante argumentaba que el inciso 1º y el parágrafo 1º de dicha norma desconocían (i) la autonomía de las entidades territoriales, (ii) la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante las “CAR”) y el principio de rigor subsidiario y (iii) el derecho a un ambiente sano.

1. Mediante auto de 31 de agosto de 2020, el magistrado sustanciador¹ inadmitió la demanda, porque los pretendidos cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante no cumplieron con las exigencias argumentativas generales de las demandas de inconstitucionalidad y, por tanto, no eran aptos. El 7 de septiembre de 2020, dentro del término legal, el demandante presentó escrito de corrección de la demanda. De un lado, informó que desistía del pretendido cargo por vulneración a la autonomía de las entidades territoriales y el desconocimiento del derecho al ambiente sano². De otro, precisó y complementó los argumentos relativos a la presunta violación de la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario.

1. Mediante auto de 18 de septiembre de 2020, el magistrado sustanciador resolvió (i) admitir la demanda respecto del cargo por vulneración a la autonomía funcional de las CAR (art. 150.7 de la CP) y el principio de rigor subsidiario (art. 288 de la CP), (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación, (iii) fijar en lista el proceso por el término de 10 días, (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (v) convocar a varias autoridades, entidades, instituciones y agremiaciones para intervenir en este proceso y (vi) oficiar al Presidente de la República para que remitiera la memoria justificativa o los antecedentes legislativos del Decreto Ley 2106 de 2019.

1. Norma demandada

1. A continuación, se transcribe la disposición demandada y se subrayan los apartes normativos acusados:

“DECRETO <LEY> 2106 DE 2019 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, y

CAPÍTULO IX.

AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

(...)

ARTÍCULO 125. REQUISITOS ÚNICOS DEL PERMISO O LICENCIA AMBIENTAL. Las personas

naturales y jurídicas deberán presentar la solicitud de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, según el caso, cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación nacional. En consecuencia, las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental.

PARÁGRAFO 1o. En ningún caso por vía reglamentaria podrá facultarse a las autoridades ambientales para establecer requisitos, datos o información adicional para efectos de dar trámite a la solicitud (...)."

1. La demanda

1. El demandante considera que la norma demandada vulnera la autonomía funcional de las CAR reconocida en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución. Esto, dado que "cierra la posibilidad de que las CAR puedan adecuar las normas nacionales a la especificidad ambiental de su jurisdicción o al tipo de trámite solicitado, pues prohíbe la creación de requisitos adicionales"³. Sostiene que las expresiones acusadas del inciso 1º, así como el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019, implican que las licencias, permisos y concesiones ambientales "serán regidas únicamente por lo mencionado desde el nivel nacional, limitando completamente"⁴ el rol de las CAR en la fase de solicitud de estas autorizaciones. El demandante reconoce que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para delimitar el alcance de la autonomía funcional de estas corporaciones. Sin embargo, considera que en este caso el legislador extraordinario excedió dicho margen, porque la imposibilidad de que las CAR prevean requisitos, información y datos adicionales para la solicitud y aprobación de permisos, concesiones o licencias ambientales, desconoce el núcleo esencial de su autonomía funcional⁵. En concreto, afirma que esta prohibición anula "el funcionamiento constitucional de las CAR"⁶, puesto que no permite que estas puedan acoplar los lineamientos nacionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a las necesidades de los ecosistemas que se encuentran bajo su competencia.

1. Con fundamento en lo anterior, solicita a la Corte que “declare INEXEQUIBLE (sic) los apartes demandados del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019”¹⁰. En subsidio, pide declarar la “EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la norma, señalando la debida interpretación y aplicación que deberá realizarse de la misma”¹¹.

1. Intervenciones

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron 6 escritos de intervención. El siguiente cuadro resume los principales argumentos de las solicitudes presentadas. El contenido detallado de estos escritos será examinado por la Corte en la parte motiva de la presente sentencia.

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

La norma demandada es exequible, por tres razones. De un lado, garantiza los derechos y principios previstos en los artículos 112, 1313 y 2914 de la Constitución Política. De otro, está fundamentada en el artículo 84 de la Constitución, el cual prevé que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. Por último, las autoridades ambientales territoriales, en aplicación del principio de rigor subsidiario, “podrán imponer estándares más exigentes para la protección del medio ambiente en sus respectivos territorios”. Sin embargo, “la imposición de estándares más exigentes, no se refiere al establecimiento de nuevos requisitos [para] proceder con el

análisis de la solicitud por parte del interesado, sino fijar estándares de evaluación de la información recibida por parte del peticionario del instrumento ambiental, más rigurosos (...) para tener certeza de los posibles impactos que se puedan ocasionar y así fijar medidas adecuadas para la mitigación, prevención, corrección y compensación de los posibles impactos”¹⁵. De esta forma, sostener que la norma afecta la competencia funcional de las CAR implicaría aceptar que estas tienen la “facultad legislativa para imponer requisitos adicionales con el fin de contar con ‘toda la información’ necesaria para decidir un trámite o permiso ambiental”¹⁶.

Exequibilidad

Departamento Administrativo de la Función Pública

La norma demandada es exequible. Primero, “el Legislador quiso racionalizar y unificar los requisitos para el trámite de solicitud de concesión, autorización, permiso o licencia ambientales, evitando que las autoridades ambientales pertenecientes a los distintos niveles administrativos impongan requisitos o reglamentaciones adicionales a los establecidos en Ley 99 de 1993 y los Decretos 2811 de 1974 y 1076 de 2015”¹⁷. No obstante, esto “debe diferenciarse de la aprobación misma de la respectiva licencia, que [está] sujeta al cumplimiento de una serie de condicionamientos técnicos y ambientales [como] la verificación o definición de los términos de referencia establecidos para la respectiva actividad, las evaluaciones de los estudios ambientales y de diagnóstico ambiental de alternativas, entre otros, que están llamados a ser revisados por las autoridades ambientales”¹⁸. De tal suerte que la disposición en juicio “preserva en su integridad las competencias legales de las CAR, encaminadas a prevenir la ocurrencia de daños o aminorar los impactos ambientales negativos en sus zonas de influencia”¹⁹. Segundo, las CAR no “tienen asignadas en la Constitución Política ni en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 potestades de normación o reglamentación general en materia de requisitos ambientales”²⁰. Así las cosas, “en virtud de lo previsto en el artículo 121 Superior, las entidades públicas no están autorizadas para ‘ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley’”²¹.

Exequibilidad²²

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La norma demandada es exequible, porque no limita “la autonomía funcional a las [CAR] por el hecho de que estas no puedan exigir requisitos adicionales a los previstos” en la ley²³. Por el contrario, dicha norma pretende garantizar que “a los usuarios gestores de dichos trámites ante las autoridades ambientales, no se les vulnere la seguridad jurídica, y el debido proceso administrativo”²⁴.

Exequibilidad

Universidad del Rosario (GAP)

La norma acusada es exequible siempre y cuando se entienda que prohíbe exigir “documentos adicionales [para acreditar] requisitos de forma en los procesos de licenciamiento y permisos ambientales, pero que no se afecten las facultades de fondo”²⁵. Lo anterior, porque, sin el condicionamiento, la disposición acusada “vulnera el principio de rigor subsidiario, al limitar de manera injustificada la competencia de las autoridades ambientales, territoriales y específicamente de las CAR para exigir requisitos de fondo adicionales de acuerdo con su autonomía”²⁶.

Exequibilidad condicionada

Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS)

La norma demandada es inexecutable. De un lado, vulnera el artículo 150.7 de la Constitución, en tanto “deja sin contenido (...) la autonomía política y funcional [de las CAR], al suprimir de tajo la aplicación del principio de rigor subsidiario y limitar a las normas de carácter nacional el otorgamiento o no de las licencias, permisos y demás autorizaciones”²⁷. De otro lado, transgrede el artículo 150.10, por cuanto el “Presidente de la República desbordó las precisas facultades otorgadas por el Congreso (...) en tanto que no se simplifican, suprimen o reforman los trámites ambientales a los que hace referencia el aparte demandado, sino que establece una prohibición que afecta el funcionamiento de las CAR y el adecuado cumplimiento de su cometido como administradora de los recursos naturales renovables y el medio ambiente”²⁸.

Inexecutable

La norma demandada es inexecutable. Esto, porque (i) desconoce el principio de rigor subsidiario “en tanto hace más flexible el trámite para obtener las licencias ambientales”²⁹ y (ii) menoscaba “la autonomía de los gobiernos locales”³⁰, por cuanto despoja a las CAR de “la potestad de definir trámites más exigentes a los previstos en la ley para el otorgamiento de una licencia ambiental”³¹. Así las cosas, “no es coherente que [el Estado defienda] la diversidad y al mismo tiempo impida a las [CAR] establecer requisitos acordes a la variedad de los ecosistemas en los cuales (...) operan”³².

Inexecutableidad

1. Pruebas

1. Mediante autos de 18 de septiembre y 13 de octubre de 2020, el entonces magistrado sustanciador dispuso oficiar al Presidente de la República para que, en el término de 10 días contados a partir de la notificación de dicha providencia, remitiera “la memoria justificativa o cualquier otro antecedente legislativo del Decreto Ley 2106 de 2019”. El 22 y 23 de octubre de 2020³³, la Secretaría Jurídica de la Presidencia remitió a la Corte copia de la memoria justificativa acopiada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

1. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Procurador General solicita a la Corte declarar la executableidad de la norma demandada³⁴. Sostiene que dicha disposición “es respetuosa de la autonomía con que se concibieron las Corporaciones Autónomas Regionales”³⁵, por las siguientes tres razones.

1. Primero, “aunque el ordenamiento superior sí estableció un régimen de autonomía para las CAR, no previó que fuera absoluto”³⁶. Por tanto, tal autonomía (i) “no implica el desconocimiento de la jerarquía normativa en materia de protección del medio ambiente”³⁷ y (ii) “tampoco las eximió de que sus funciones y facultades respondieran a los principios de coordinación y complementariedad con los demás entes del Estado”³⁸.

1. Segundo, señala que si bien “en el marco de la autonomía funcional las CAR pued[en] exigir requisitos más estrictos y rigurosos [esto] no implica una autorización para crear nuevos requisitos”³⁹. Así, por virtud de la autonomía funcional con que cuentan dichas entidades, estas “tienen la potestad de imponer estándares más exigentes tendientes a proteger los ecosistemas de sus regiones”⁴⁰. En criterio del Ministerio Público, el respeto por estas directrices “es una garantía [de los derechos] al debido proceso y a la seguridad jurídica de quienes realizan una solicitud”⁴¹ que no afecta la protección al medio ambiente.

1. Por último, las CAR y las entidades territoriales no pueden imponer requisitos adicionales a los previstos por el legislador para aprobar permisos, concesiones o licencias ambientales. Esto, porque los artículos 84, 333 y 334 de la Constitución prescriben que (i) la actividad económica y la iniciativa privada son libres, y sólo pueden ser limitadas por exigencias de orden legal; y (ii) está prohibido imponer requisitos adicionales al ejercicio de una actividad cuando esta haya sido reglamentada de manera general⁴².

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

1. Metodología de decisión

1. La Sala Plena seguirá la siguiente metodología para resolver la demanda sub judice. Primero, examinará si el cargo formulado por el demandante es apto y permite adelantar un control constitucional de las expresiones demandadas (sección II.3 infra). Luego, en caso de verificarse la aptitud del cargo, estudiará si las expresiones demandadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 vulneran la autonomía funcional de las CAR reconocida por el artículo 150.7 de la Constitución. En esta sección, la Sala (i) formulará el problema jurídico específico, (ii) determinará la metodología para solucionarlo y (iii) resolverá el caso concreto (sección II.4 infra).

1. Requisitos generales de las demandas de inconstitucionalidad y exigencias argumentativas. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 prevé los requisitos generales de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Al respecto, prescribe que estas deben señalar (i) las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio, o aportando un ejemplar de la publicación oficial, (ii) las normas constitucionales infringidas, (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas “concepto de violación”, (iv) el trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que, en la formulación del concepto de violación, el demandante debe satisfacer cinco exigencias mínimas de argumentación: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia⁴³. En estos términos, las razones por las cuales el demandante considera que la norma demandada vulnera la Constitución Política deben ser (i) claras, es decir “seguir un curso de exposición comprensible y presentar

un razonamiento inteligible”⁴⁴, (ii) ciertas, lo que significa que deben recaer sobre una “proposición jurídica real y existente”⁴⁵ y no estar basadas en “interpretaciones puramente subjetivas o caprichosas (...) de los textos demandados”⁴⁶; (iii) específicas, es decir, concretas y no “genéric[a]s o excesivamente vag[a]s”⁴⁷, (iv) pertinentes, lo que implica que planteen argumentos de “naturaleza estrictamente constitucional”⁴⁸ y no de legalidad, “conveniencia o corrección de las decisiones legislativas”⁴⁹; y (v) suficientes, esto es, capaces de “generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada”⁵⁰.

1. Análisis de aptitud del cargo formulado por el demandante. La Sala Plena encuentra que el cargo por vulneración a la autonomía funcional de las CAR es apto, puesto que satisface las exigencias mínimas de argumentación.

1. Primero, el cargo es claro, porque las acusaciones siguen un hilo de argumentación lógico. En efecto, el demandante explica que la norma vulnera la autonomía funcional de las CAR y desconoce el principio de rigor subsidiario, en tanto anula la posibilidad de que estas corporaciones y otras autoridades ambientales impongan requisitos adicionales y soliciten información diferente a la prevista en la ley como condición para dar trámite a licencias, autorizaciones y permisos ambientales. Segundo, el cargo es cierto, porque las acusaciones recaen sobre una proposición jurídica real y existente. En efecto, una simple lectura de la norma demandada da cuenta de que las expresiones demandadas en efecto prohíben que las autoridades ambientales -dentro de ellas las CAR- impongan requisitos adicionales a los previstos en la ley y en los decretos reglamentarios de alcance nacional para dar trámite a la solicitud de permisos, licencias y concesiones ambientales. Además, es cierto que las CAR son titulares de la facultad de aprobar permisos, licencias y concesiones ambientales (art. 30.9 de la Ley 99 de 1993).

1. Tercero, es específico, porque el demandante expone tres razones concretas por las cuales considera que la imposibilidad de imponer nuevos requisitos, así como de solicitar

información adicional para el trámite de solicitud para aprobación de estas autorizaciones ambientales, desconoce la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario. De un lado, indica que la disposición acusada “cierra la posibilidad de que las CAR puedan adecuar las normas nacionales a la especificidad ambiental de su jurisdicción o al tipo de trámite solicitado”. De otro lado, sostiene que el legislador extraordinario excedió el margen de configuración para delimitar el alcance de la autonomía de estas corporaciones, porque tal prohibición desconoce el núcleo esencial de dicha autonomía. Por último, argumenta que el principio de rigor subsidiario permite que las normas nacionales de policía ambiental “puedan hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente”. Sin embargo, la norma demandada impide que estas corporaciones ejerzan “la facultad de dar mayor rigor a las normas nacionales, elemento sin el cual, no es posible la materialización del principio de rigor subsidiario”.

1. Cuarto, la acusación satisface la carga de pertinencia, dado que el demandante contrasta el contenido de la norma demandada con un parámetro de constitucionalidad: la autonomía funcional que el artículo 150.7 de la Constitución otorga a las CAR. Asimismo, explica que, de acuerdo con las sentencias C-535 de 1996, C-596 de 1998 y C-554 de 2007, el principio de rigor subsidiario tiene rango constitucional y, por lo tanto, no puede ser anulado ni desconocido por el legislador. Por último, el cargo es suficiente, puesto que, por las razones expuestas, logra generar una duda mínima de constitucionalidad de las expresiones demandadas que exige a la Corte determinar el alcance de la autonomía funcional de las CAR y examinar si la imposibilidad de imponer requisitos adicionales y solicitar mayor información para efectos de dar trámite a la solicitud de aprobación de estas autorizaciones ambientales, desconoce el ámbito de protección constitucional mínimo de dicha garantía institucional.

1. En consecuencia, el cargo por vulneración a la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario es apto. Por lo tanto, a continuación, la Sala llevará a cabo el examen de constitucionalidad de la norma demandada.

1. Examen de constitucionalidad de la norma demandada

1. Demanda y solicitudes de inexecuibilidad. El demandante, ASOCARS y la Universidad Libre sostienen que las expresiones demandadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 vulneran el artículo 150.7 de la Constitución y desconocen el principio de rigor subsidiario. De un lado, argumentan que (i) la disposición acusada impide que “las CAR puedan adecuar las normas nacionales a la especificidad ambiental de su jurisdicción o al tipo de trámite solicitado, pues prohíbe la creación de requisitos adicionales”⁵¹ y (ii) el legislador excedió su margen de configuración normativa, porque la imposibilidad de que las CAR prevean requisitos adicionales para la aprobación de permisos, autorizaciones, concesiones o licencias ambientales, desconoce el núcleo esencial de su autonomía funcional⁵². Además, señalan que, si bien las autoridades nacionales pueden fijar lineamientos generales en materia ambiental, no pueden impedir que las CAR soliciten requisitos adicionales y específicos, pues ello afecta “la facultad de dar mayor rigor a las normas nacionales, elemento sin el cual no es posible la materialización del principio de rigor subsidiario”⁵³. Así, concluyen que las expresiones demandadas “dejan sin contenido (...) la autonomía política y funcional [de las CAR], al suprimir de tajo la aplicación del principio de rigor subsidiario y limitar a las normas de carácter nacional el otorgamiento o no de las licencias, permisos y demás autorizaciones”⁵⁴.

1. Solicitudes de exequibilidad. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sostienen que el artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 se ajusta a la Constitución. De un lado, afirman que la unificación de requisitos e información prevista en la norma garantiza la organización del Estado colombiano como una “república unitaria” (art. 1 CP)⁵⁵. De otro, argumentan que si esta norma no existiera el derecho a la igualdad de los solicitantes de concesiones, autorizaciones, permisos o licencias ambientales (art. 13 CP) se vería afectado, como quiera que éstos estarían sometidos a exigencias distintas en función de la autoridad ante la cual presenten su solicitud⁵⁶. A su turno, consideran que las expresiones acusadas protegen los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica (art.

29 CP), porque “prohíb[en] exigir requisitos adicionales (...) que podrían resultar exagerados, imprevisibles o desproporcionados”⁵⁷.

1. Por otra parte, indican que la norma demandada materializa el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución, el cual prevé que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. De igual forma, precisan que las CAR no tienen asignadas en la Constitución Política ni en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 potestades de reglamentación general en materia de requisitos ambientales, de modo que, por virtud del artículo 121 superior no pueden “ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”⁵⁸. Por último, argumentan que las autoridades ambientales, en aplicación del principio de rigor subsidiario, “podrán imponer estándares más exigentes para la protección del medio ambiente en sus respectivos territorios”⁵⁹. Sin embargo, esto no implica la creación de nuevos requisitos, únicamente habilita la aplicación de “estándares de evaluación de la información recibida por parte del peticionario del instrumento ambiental más rigurosos”⁶⁰.

1. Solicitud de exequibilidad condicionada. El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario afirma que el examen de constitucionalidad debe partir de la diferenciación entre requisitos de forma y de fondo en el trámite de aprobación de autorizaciones ambientales. Los requisitos de fondo son aquellos que “están encaminados a asegurar la protección y cuidado de los ecosistemas y organismos que se encuentran en su jurisdicción atendiendo a las particularidades propias de cada uno de ellos”. Los requisitos de forma se refieren a aquellos que son instrumentales y meramente operativos. De este modo, argumenta que la norma es exequible, siempre y cuando se entienda que únicamente prohíbe exigir “documentos adicionales [para acreditar] requisitos de forma en los procesos de licenciamiento y permisos ambientales”⁶¹, pero “no afect[a] las facultades [de las CAR, para exigir requisitos adicionales] de fondo”⁶².

1. Problema jurídico. La Sala Plena resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Las expresiones demandadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 vulneran la autonomía funcional de las CAR (art. 150.7 de la CP) y el principio ambiental de rigor subsidiario desarrollado por la jurisprudencia constitucional, al prohibir que (i) para dar trámite a las solicitudes de requisitos, permisos, autorizaciones y licencias ambientales, las CAR exijan requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental, y (ii) por vía reglamentaria se faculte a estas corporaciones para establecer requisitos, datos o información adicionales, como condición para dar trámite a la solicitud de estas autorizaciones, permisos, concesiones y licencias?

1. Metodología de decisión. Para resolver el problema jurídico planteado la Sala Plena seguirá la siguiente metodología. A título preliminar, delimitará el contenido y contexto normativo del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 (sección 4.1 infra). Luego, reiterará la jurisprudencia constitucional en torno a (i) la naturaleza jurídica de las CAR y (ii) el alcance de la autonomía que la Constitución les garantiza (sección 4.2 infra). Posteriormente, describirá los principios constitucionales de articulación de las competencias ambientales de las CAR con aquellas que ostentan las autoridades ambientales del sector nacional. Asimismo, describirá la metodología que la Corte ha empleado para evaluar las restricciones del legislador a la autonomía de las CAR (sección 4.3 infra). Por último, examinará si la norma demandada vulnera los artículos 150.7 de la Constitución y desconoce el principio de rigor subsidiario desarrollado por la jurisprudencia constitucional (sección 4.4 infra).

4.1. Delimitación del contenido normativo de la disposición acusada

1. El inciso primero del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 establece que, para efectos de dar trámite a una solicitud de aprobación de un permiso, licencia, autorización o concesión ambiental, las autoridades ambientales no pueden exigir “requisitos”, “datos” o “información” adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y los decretos reglamentarios de aplicación nacional. Por su parte, el párrafo 1º ibidem,

prohíbe facultar por vía reglamentaria a estas autoridades ambientales para establecer requisitos, datos o información adicional para efectos de dar trámite a la solicitud.

1. Con el objeto de determinar el alcance de las prohibiciones que las normas demandadas prevén, así como los efectos que estas pueden tener en el ejercicio de las funciones de protección ambiental a cargo de las CAR, a continuación, la Sala Plena expondrá cuáles son las “autoridades ambientales” que son competentes para aprobar permisos, licencias, concesiones y autorizaciones ambientales. Asimismo, explicará cuál es el procedimiento y las fases del trámite administrativo de aprobación de estas autorizaciones y determinará cuáles son los “requisitos”, “datos” e “información” que los interesados deben presentar para que las autoridades den trámite a la solicitud de aprobación.

1. La Ley 99 de 1993 otorga a diferentes autoridades ambientales la función de aprobar y conceder licencias, autorizaciones, permisos y concesiones ambientales. Dentro de estas se encuentran (i) autoridades ambientales nacionales -ANLA-, (ii) algunas entidades territoriales -municipios y distritos- y (iii) las CAR. En particular, el artículo 30.9 de la Ley 99 de 1993 dispone que las CAR tienen la función de “otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente”. De igual forma, prevé que estas corporaciones tienen la competencia de “otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva”.

1. El proceso administrativo de aprobación de estos permisos, autorizaciones, licencias y concesiones ambientales tiene tres fases: (i) solicitud de aprobación, (ii) evaluación de la solicitud y (iii) expedición del acto administrativo que concede o niega la respectiva solicitud. La Ley 99 de 1993, el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 1075 de 2016 determinan los requisitos e información que debe ser entregada y evaluada en cada una de estas fases. A

continuación, la Corte describirá los requisitos e información que los interesados deben cumplir y entregar como condición para que la autoridad ambiental respectiva adelante la primera fase, es decir, la solicitud de aprobación.

1. Licencias ambientales. El artículo 2.2.2.3.1.2. del Decreto 1075 de 2016, en concordancia con la Ley 99 de 1993, prescribe que “son autoridades competentes para otorgar o negar licencia ambiental” la ANLA, las CAR, los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002. El trámite de aprobación de la licencia ambiental está dividido principalmente en tres fases: (i) pronunciamiento sobre la exigibilidad y/o aprobación del diagnóstico ambiental de alternativas (DAA)⁶³, (ii) solicitud de licencia ambiental por parte del interesado, (iii) evaluación de la solicitud y (iv) expedición del acto administrativo que otorga o niega la licencia.

1. Los artículos 57 y 58 de la Ley 99 de 1993 prevén de forma general los requisitos que los particulares deben cumplir y la información que deben entregar en esta fase como condición para dar trámite a una solicitud de licencia ambiental. Estos requisitos e información, sin embargo, se encuentran pormenorizados en el artículo 2.2.2.3.6.2. del Decreto 1076 de 2015. En términos generales, estas disposiciones legales y reglamentarias disponen que el interesado deberá: (i) presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas⁶⁴ en los casos en los que este sea necesario, (ii) el formulario Único de Licencia Ambiental, (iii) el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y los planos que lo soportan, (iv) informar sobre el costo estimado de inversión y operación del proyecto y (v) adjuntar, entre otros, el poder debidamente otorgado cuando se actúe por medio de apoderado, la constancia de pago para la prestación del servicio de evaluación de la licencia ambiental, y el documento de identificación o certificado de existencia y representación legal, en caso de personas jurídicas.

1. Es importante resaltar que el Decreto 1076 de 2015 prescribe que los solicitantes deberán presentar el EIA de acuerdo con los términos de referencia que fije el Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, prevé que cuando el Ministerio no haya fijado los términos de referencia para la elaboración de un determinado EIA, “las autoridades ambientales los fijarán de forma específica para cada caso”⁶⁵. De otro lado, las resoluciones expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por las cuales se acogen los términos de referencia para la elaboración de EIA, así como las Resoluciones 1275 de 2006⁶⁶ y 1670 de 2017⁶⁷, establecen que las autoridades ambientales y las CAR pueden solicitar información adicional como requisito para darle trámite a la solicitud. Al respecto, disponen que “la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) con sujeción a los términos de referencia adoptados en esta resolución, (...) no limita la facultad que tiene la autoridad ambiental de solicitar al interesado la información adicional específica que se considere indispensable para evaluar y decidir sobre la viabilidad del proyecto, a pesar de que la misma no esté contemplada en los términos de referencia”⁶⁸.

1. Permisos y autorizaciones. El Decreto Ley 2811 de 1974 dispone que la autoridad ambiental competente podrá conceder dos tipos de permisos⁶⁹. De un lado, el artículo 55 prevé el “permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público” que se otorgará “a quien ofrezca y asegure las mejores condiciones para el interés público”, por un plazo no mayor a diez años. De otro lado, el artículo 56 reconoce el “permiso para el estudio de recursos naturales, cuyo propósito sea proyectar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento”. El permiso de estudios podrá otorgarse por un plazo máximo de dos años. Asimismo, el Decreto Ley *ibidem* prevé que la autoridad ambiental podrá otorgar autorizaciones cuando los recursos naturales se encuentren en terrenos de propiedad privada⁷⁰.

1. El Gobierno Nacional reglamentó estas normas mediante dos decretos, los cuales son relevantes para el asunto sub judice. Primero, el Decreto 1076 de 2015 prevé los requisitos que deben cumplir las solicitudes para (i) la prospección y exploración de aguas subterráneas⁷¹, (ii) los vertimientos⁷², (iii) el aprovechamiento forestal persistente⁷³, único⁷⁴, doméstico⁷⁵ o de árboles aislados⁷⁶; (iv) la recolección de especímenes de

especies silvestres con fines de elaboración de estudios ambientales⁷⁷ o con fines de investigación científica no comercial⁷⁸; (v) la emisión atmosférica para fuentes fijas⁷⁹; (vi) el funcionamiento de zoológicos⁸⁰; (vii) el funcionamiento de los jardines botánicos⁸¹ y (viii) la caza⁸². Segundo, el Decreto 1541 de 1978 dispone los requisitos para el permiso de ocupación de cauces, playas, lechos y ríos⁸³.

1. Sin perjuicio de las particularidades exigidas por la administración a cada uno de estos trámites, el Decreto 1076 de 2015 dispone que la autoridad ambiental competente podrá exigir al petitionario la información que considere necesaria para el estudio de su solicitud, en dos supuestos. De un lado, para el trámite de la solicitud de la exploración de aguas subterráneas, deberá aportar “los demás datos que el petitionario o la autoridad ambiental competente consideren convenientes”⁸⁴. De otro, para el permiso de vertimientos, deberá allegar “los demás aspectos que la autoridad ambiental competente considere necesarios para el otorgamiento del permiso”.

1. Concesiones. El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 prevé que las CAR son competentes para otorgar concesiones para (i) el uso de aguas superficiales y subterráneas y (ii) para aprovechamientos forestales. Estas concesiones se encuentran reguladas en el Decreto Ley 2811 de 1974, que dispone el procedimiento aplicable a las concesiones de aguas⁸⁵ y “el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar”⁸⁶. Las concesiones para la explotación de los recursos naturales renovables “se otorgarán en los casos expresamente previstos por la ley”. Así, el artículo 96 del Decreto Ley 2811 de 1974 señala que la solicitud para el otorgamiento de una concesión deberá ser presentada por (i) “el dueño o el poseedor del predio o industria” o (ii) “el tenedor, a nombre del propietario o del poseedor”. En el mismo sentido, el artículo 97 ibidem prevé que para que “pueda hacerse uso de una concesión se requiere: a.- su inscripción en el registro [y] b.- la aprobación de las obras hidráulicas para el servicio de la concesión”.

1. El Decreto 1076 de 2015 reglamentó los requisitos para la solicitud de concesiones ambientales. En relación con la solicitud de concesión para obtener “el derecho al aprovechamiento de las aguas”⁸⁷, el artículo 2.2.3.2.9.1. dispone que “las personas naturales o jurídicas y las entidades gubernamentales que deseen aprovechar aguas (...) deberán dirigir una solicitud a la Autoridad Ambiental competente”. Asimismo, exige a los interesados presentar: (i) datos de identificación; (ii) nombre de la fuente de donde se pretende hacer la derivación, o donde se desea usar el agua; (iii) nombre del predio o predios, municipios o comunidades que se van a beneficiar, y su jurisdicción; (iv) información sobre la destinación que se le dará al agua; (v) cantidad de agua que se desea utilizar en litros por segundo y (vi) el término por el cual se solicita la concesión. Además, la norma dispone que el solicitante deberá aportar “los demás datos que la Autoridad Ambiental competente y el peticionario consideren necesarios”.

1. De otro lado, el Decreto 1076 de 2015 prevé requisitos específicos para la solicitud de algunas concesiones de aguas con características especiales. Por ejemplo, el artículo 2.2.3.2.10.4. dispone que las solicitudes de concesión para uso industrial deberán “anexar el estudio de factibilidad del proyecto industrial cuyas especificaciones establecerá la autoridad ambiental competente”, el artículo 2.2.3.2.10.6. señala que las solicitudes para aprovechamiento de agua para refrigeración de maquinarias deberán “contener, además el dato exacto de la cantidad de agua que se necesita para dicho fin y la memoria descriptiva de las operaciones practicadas para determinar el caudal del río o de la corriente así como de las operaciones de lavado”. A su turno, el artículo 2.2.3.2.10.8. ordena que los interesados en una concesión de aguas para el uso energético deberán anexar (i) “el estudio de factibilidad del proyecto completo, en los casos y con los requisitos exigidos por la autoridad ambiental competente” y (ii) “la potencia y la generación anual estimada”.

1. En relación con los aprovechamientos forestales, el artículo 2.2.1.1.4.1. dispone que para “adelantar aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales” el solicitante debe (i) presentar la solicitud formal; (ii) acreditar la “capacidad para garantizar el manejo silvicultural, la investigación y la eficiencia en el aprovechamiento y en la transformación” y,

por último, (iii) aportar el plan de manejo forestal. Además, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.7.1., el interesado en realizar aprovechamiento de bosques naturales o productos de la flora silvestre está obligado a aportar (i) el nombre del solicitante; (ii) la ubicación del predio, jurisdicción, linderos y superficie; (iii) el régimen de propiedad del área; (iv) las “especies, volumen, cantidad o peso aproximado de lo que se pretende aprovechar y uso que se pretende dar a los productos” y (v) el “mapa del área a escala según la extensión del predio”.

1. Por último, resulta relevante lo previsto por el artículo 2.2.1.1.7.18 del Decreto 1076 de 2015, que dispone que “los términos de referencia generales para la elaboración de los planes de aprovechamiento forestal, de manejo forestal y de las consideraciones ambientales, así como de los estudios para el aprovechamiento de productos de la flora silvestre serán realizados por las Corporaciones (...) [que] elaborarán términos de referencia de acuerdo con las características sociales, económicas, bióticas y abióticas de cada región”. Esto, sin perjuicio de que, “en todo caso, el Ministerio del Medio Ambiente podrá establecer criterios generales a los cuales se deberán someter dichos términos de referencia”.

1. Síntesis del contenido y contexto normativo de la disposición acusada. Las disposiciones legales y reglamentarias referidas dan cuenta de que las CAR son autoridades ambientales que ostentan la competencia de aprobar permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales en los territorios que están dentro de su jurisdicción regional. El trámite de aprobación de autorizaciones tiene principalmente tres fases: (i) presentación de la solicitud, (ii) evaluación de la solicitud y (iii) expedición del acto administrativo que concede o niega el permiso, concesión, autorización o licencia. Los requisitos que los particulares deben cumplir, así como la información y datos que estos deben presentar como condición para que la autoridad ambiental competente de trámite a su solicitud, se encuentran regulados de manera general en leyes y decretos leyes. Sin embargo, estos requisitos, así como la información y datos que deben ser presentados, se encuentran desarrollados y pormenorizados en decretos reglamentarios expedidos por el Presidente y el MADS. Estas normas permiten que, en algunos casos, las autoridades ambientales del orden territorial y

regional, tales como las CAR, fijen términos de referencia para la elaboración y estudio de los EIA y soliciten al interesado información adicional a la prevista en las normas reglamentarias de alcance nacional, que consideren necesaria para analizar la viabilidad ambiental de una obra o proyecto.

1. En este sentido, la Sala Plena resalta que el inciso primero y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 producen principalmente dos efectos jurídicos. Primero, prohíben que, en la fase de solicitud de estas autorizaciones, las autoridades ambientales y, en particular, las CAR exijan requisitos e información adicionales a los previstos en la Ley y en los decretos reglamentarios de alcance nacional, como condición para dar trámite a la solicitud presentada por el particular. Segundo, impiden que por vía reglamentaria se faculte a las CAR a imponer requisitos adicionales y solicitar información adicional para dar trámite a las solicitudes. De este modo, para efectos de dar trámite a una solicitud, las CAR sólo podrán exigir al interesado el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, los Decretos Ley y los reglamentos de alcance nacional y únicamente podrán solicitar la entrega de la información que estas normas establezcan.

1. A continuación, la Sala Plena examinará si el primer inciso y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 suponen una limitación desproporcionada a las facultades de protección ambiental a cargo de las CAR y, en este sentido, vulneran el artículo 150.7 de la Constitución y desconocen el principio de rigor subsidiario desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Para ello, definirá la naturaleza jurídica, funciones y el alcance de la autonomía funcional de estas corporaciones. De igual forma, describirá la relación que existe entre dicha autonomía y el principio ambiental de rigor subsidiario. Luego, hará referencia a los límites que la Constitución impone a las facultades del legislador de configurar el régimen jurídico de las CAR y definir el grado de autonomía con el que estas corporaciones pueden ejercer sus funciones. Por último, con fundamento en estas consideraciones, resolverá el caso concreto.

4.2 Las Corporaciones Autónomas Regionales en el ordenamiento constitucional. Naturaleza jurídica, funciones y autonomía

i. Consagración constitucional y naturaleza jurídica de las CAR

1. Las CAR en la Constitución Política. Las CAR son organismos constitucionales autónomos “encargados de la protección del medio ambiente en su jurisdicción”⁸⁸. Estas corporaciones son una de las herramientas institucionales previstas por el constituyente para llevar a cabo la implementación de la “constitución ecológica” y garantizar la protección de los ecosistemas “desde un ámbito más cercano al ciudadano”⁸⁹. Las reglas de creación y funcionamiento de estas corporaciones, sin embargo, no fueron definidas en la Constitución. El constituyente únicamente dispuso la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (art. 331 de la CP90) y delegó al legislador la creación de otras CAR, así como el desarrollo de sus funciones, organización y presupuesto “dentro de un régimen de autonomía” (art. 150.7 de la CP91). Actualmente, el régimen jurídico de las CAR se encuentra previsto, principalmente, en la Ley 99 de 1993 la cual define la naturaleza jurídica y funciones de estas corporaciones y prevé reglas de articulación para el ejercicio coordinado de sus competencias ambientales con aquellas de las autoridades ambientales del orden nacional -central y descentralizado- y las entidades territoriales.

1. Naturaleza jurídica de las CAR. El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 prevé que las CAR “son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado (sic) por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica”. La jurisprudencia constitucional ha precisado que las CAR tienen una “naturaleza jurídica especial”⁹² y son entidades estatales sui generis. Esto es así, dado que sus características, funciones y regulación legal son diferentes al de las entidades territoriales y al de aquellas del sector central o descentralizado por servicios⁹³.

1. De un lado, las CAR se diferencian de las entidades territoriales, porque cuentan con un

régimen de autonomía específico y las funciones que estas corporaciones desarrollan no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial. Además, el ámbito territorial de ejercicio de sus competencias “es de carácter regional (...) está asociado con ecosistemas o cuencas específicos”⁹⁴ y, de esta forma, no coincide con la división político-administrativa de las entidades territoriales que lo integran. De otro lado, las CAR son titulares de competencias “misiones y actividades específicas e inconfundibles”⁹⁵, que son disímiles a las de las entidades del sector central y descentralizado⁹⁶. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional ha señalado que las CAR son “entidades de naturaleza mixta, técnica y política, encargadas de funciones de administración de los recursos naturales, y de planeamiento ambiental”⁹⁷ que “tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios”⁹⁸.

i. Objeto, funciones y ámbito de competencia de las CAR

1. Objeto y funciones de las CAR. El artículo 30 de la Ley 99 de 1993 dispone que las CAR tienen dos objetos principales. Primero, “la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables”. Segundo, “dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes” que regulen la disposición, administración, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Asimismo, esta disposición precisa que las CAR deben cumplir dichos propósitos “conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”.

1. El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 prevé las funciones de las CAR. Al respecto dispone que estas corporaciones tienen, entre otras, las siguientes competencias: (i) ejercer la función de “máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”, (ii) ejecutar las “políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental”,

(iii) coordinar el proceso de preparación de los “planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA)” y (iv) otorgar “concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente”. Este Tribunal ha resaltado que facultad de las CAR de otorgar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones ambientales, a pesar de ser de consagración legal, tiene una relación intrínseca con la autonomía de las CAR reconocida por la Constitución porque “permite un control más próximo al ciudadano frente a los proyectos que, eventualmente, pueden deteriorar los ecosistemas”⁹⁹.

1. **Ámbito territorial de competencia de las CAR.** El ámbito territorial de competencia de las CAR está fijado en atención a criterios de especialización funcional, territorial y cultural, los cuales tienen como propósito garantizar que “la relación de los asentamientos humanos con su entorno específico sea equilibrada y perdurable”¹⁰⁰. La especialización funcional¹⁰¹ de estas entidades permite que la potestad de planeación ambiental se ejerza de acuerdo con parámetros y lineamientos que cuenten con soporte técnico y científico¹⁰². De otro lado, el ámbito de competencia de las CAR está “especializado regionalmente”¹⁰³ con el propósito de que la protección del medio ambiente responda a las particularidades de “los ecosistemas en el orden regional”¹⁰⁴. Por su parte, el criterio de identidad cultural busca “garantizar que el factor humano sea determinante en el ejercicio de las atribuciones de la respectiva corporación, facilitando de este modo la participación de las personas de la región en las decisiones que los afectan”¹⁰⁵. Así, el ámbito de competencia de las CAR responde a una concepción comprehensiva de la ecología¹⁰⁶ y el desarrollo sostenible que comprende factores técnicos, culturales y políticos¹⁰⁷.

i. La autonomía como garantía institucional de las CAR

1. **Reconocimiento constitucional de la autonomía de las CAR.** El artículo 150.7 de la

Constitución dispone que le corresponde al Congreso “reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía”. La Corte Constitucional ha indicado que la autonomía de las CAR es una “garantía institucional”¹⁰⁸ que les confiere la potestad general de ejercer sus funciones con un determinado grado de libertad e independencia¹⁰⁹ y, de esta forma, prohíbe la injerencia desproporcionada del legislador, las autoridades nacionales y las entidades territoriales en el cumplimiento de sus competencias. El reconocimiento constitucional de la autonomía de las CAR tiene como propósito (i) descentralizar la protección ambiental, (ii) garantizar que “las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales”¹¹⁰ y (iii) asegurar una mayor protección al medio ambiente que se ajuste a las necesidades específicas de las poblaciones y ecosistemas. En efecto, la protección de la autonomía de las CAR asegura que las entidades que “tienen mayor conocimiento de los ecosistemas que pueden verse afectados por los impactos ambientales de los proyectos en cuestión”¹¹¹ sean quienes definan las reglas de protección y planeación medioambiental en cada caso.

1. Contenido, alcance y facetas de la autonomía de las CAR. La autonomía de las CAR tiene contenido, fundamento constitucional y alcances distintos a los de la autonomía de las entidades territoriales. La autonomía de las entidades territoriales “se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución”¹¹², es “principalmente de entidad política”¹¹³ y su núcleo fue delimitado directamente en los artículos 287, 288, 311 y 317 superiores, entre otros¹¹⁴. En cambio, la autonomía de las CAR se deriva del artículo 150.7 de la Constitución y su núcleo no fue definido por el constituyente. En efecto, la Constitución “no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de [estas] corporaciones”¹¹⁵, y por esta razón, dicha autonomía está “condicionada mucho más a la configuración normativa que [para el] efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política”¹¹⁶.

1. En síntesis, la autonomía de las CAR es una garantía institucional que (i) impide que el legislador las despoje de aquellas facultades que son esenciales para el cumplimiento de sus

funciones ambientales, (ii) garantiza que estas corporaciones pueden ejercer sus competencias con un determinado grado de autonomía y libertad frente a las autoridades del orden nacional y (iii) les confiere una potestad de regulación que les permite precisar los lineamientos generales fijados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el objeto de atender las particularidades de los ecosistemas que están bajo su jurisdicción¹²². El reconocimiento constitucional de la autonomía de las CAR tiene como propósito garantizar que la protección ambiental se desarrolle a partir de criterios de especialización técnica, regional y cultural.

4.3 Articulación del ejercicio de las funciones de las CAR con las autoridades ambientales del sector central. Límites constitucionales al ejercicio de la autonomía funcional de las CAR

i. Articulación del ejercicio de funciones de las CAR con las autoridades ambientales – margen de configuración del legislador

1. La función de protección del medio ambiente y, en particular, la de otorgar permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales, no es exclusiva de las CAR. Por el contrario, la Constitución prevé que la protección del medio ambiente es una responsabilidad estatal¹²³ que debe cumplirse con la participación coordinada de los distintos niveles de la Administración¹²⁴. En efecto, la carta “establece deberes, y asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en la protección del medio ambiente”¹²⁵. La Constitución no prevé reglas precisas para articular las competencias de protección ambiental de las cuales las CAR son titulares, con aquellas que ostentan las autoridades ambientales del sector nacional y del orden territorial. De igual forma, no instituye “reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de [las CAR]”¹²⁶, no determina el grado mínimo de autonomía funcional con el que estas entidades pueden ejercer sus funciones constitucionales de protección ambiental y tampoco define el alcance ni los límites normativos de la facultad de regulación complementaria que ostentan estas corporaciones.

1. La Corte Constitucional ha señalado que la inexistencia de reglas constitucionales precisas en relación con las funciones y grado de autonomía de las CAR implica que el constituyente confirió al legislador un “margen de configuración de considerable amplitud en la materia”¹²⁷. Este margen, sin embargo, no es ilimitado. El desarrollo normativo de las funciones de las CAR y la delimitación del grado de autonomía que estas tienen para ejercerlas no puede anular la competencia de protección ambiental que el constituyente confió a estas corporaciones. En concreto, la Constitución exige que las atribuciones que el legislador le confiera a las CAR deben ser suficientes para permitirles “ejercer sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes”¹²⁸. Además, el legislador “no puede dejar sin contenido el régimen de autonomía que la Constitución misma les otorga”¹²⁹, lo que implica que debe garantizar un “mínimo de autonomía”¹³⁰ funcional en el ejercicio de sus competencias. Este mínimo debe ser determinado por el legislador y valorado por el juez constitucional, entre otros elementos, a partir de una articulación y armonización del principio ambiental de rigor subsidiario¹³¹, el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución y el principio de gradación normativa.

1. El artículo 63 de la Ley 99 de 1993 prevé el principio de rigor subsidiario, según el cual las normas y medidas de policía ambiental “podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas”¹³² por las autoridades ambientales territoriales y regionales “cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten”¹³³. A pesar de que el principio de rigor subsidiario tiene consagración legal, la Corte Constitucional ha resaltado que tiene una importancia constitucional significativa¹³⁴, porque (i) tiene como propósito garantizar una mayor y mejor protección del medio ambiente y (ii) está intrínsecamente relacionado con la autonomía de las CAR que el artículo 150.7 de la Constitución reconoce.

1. De un lado, el principio de rigor subsidiario parte del supuesto de que las regulaciones nacionales de protección ambiental son apenas un “estándar mínimo con el que deben cumplir las autoridades ambientales regionales y territoriales”¹³⁵ y, por lo tanto, las autoridades ambientales, dentro de ellas las CAR, pueden y deben adoptar medidas más rigurosas cuando las particularidades de un determinado ecosistema así lo requieran. De otro

lado, la Corte Constitucional ha resaltado que el principio de rigor subsidiario tiene una relación directa con la autonomía funcional de las CAR, en tanto impide al legislador “atribuir a una entidad del orden nacional una competencia propia del orden regional, departamental o municipal”¹³⁶. Además, garantiza que estas corporaciones puedan expedir regulaciones que adopten “estándares más exigentes para la protección del medio ambiente”¹³⁷ con el objeto de salvaguardar ecosistemas regionales especialmente frágiles¹³⁸.

1. La autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario no son absolutos y no implican que estas entidades “puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales”¹³⁹. El principio ambiental de rigor subsidiario y el reconocimiento de la facultad de las CAR de expedir regulaciones de protección ambiental complementarias no implica que estas tengan una potestad normativa que pueda ser ejercida al margen de la ley y los reglamentos de alcance nacional. En el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, estas entidades “se sujetan al marco que establezca el Legislador”¹⁴⁰ y deben respetar el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución, así como el principio de gradación normativa. El artículo 84 de la Constitución prescribe que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”¹⁴¹. En concordancia con esta disposición constitucional, el artículo 63 de la ley 99 de 1993 dispone que, en virtud del principio de gradación normativa, las regulaciones que dicten las entidades territoriales y las CAR en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables “deberán respetar las normas expedidas y las políticas fijadas por autoridades de superior jerarquía o de mayor ámbito territorial de competencia”¹⁴². De igual forma, el artículo 30 ibidem, prescribe que las CAR deben cumplir con su objeto y funciones “conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”.

1. El mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución, así como el principio de gradación normativa, tienen por objeto garantizar la articulación entre los distintos niveles de la administración que tienen funciones de protección ambiental y salvaguardar el principio de

legalidad como componente del derecho al debido proceso administrativo. En efecto, estos principios impiden que las autoridades ambientales impongan barreras administrativas injustificadas que se aparten de “la voluntad del legislador democráticamente elegido”¹⁴³ o de aquellas normas reglamentarias de mayor ámbito de aplicación. Al mismo tiempo, salvaguardan la seguridad jurídica y el principio de confianza legítima, puesto que garantizan a los particulares que sus solicitudes serán resueltas conforme a las “reglas de juego”¹⁴⁴ previstas en la ley y las autoridades ambientales no sujetarán su trámite al cumplimiento de cargas administrativas adicionales que sean innecesarias y desproporcionadas¹⁴⁵.

1. En tales términos, la Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud del artículo 84 de la Constitución y el principio de gradación normativa, el legislador está facultado para limitar la autonomía funcional de las CAR y prever “pautas o reglas generales a las que deban sujetarse”¹⁴⁶ estas corporaciones para el cumplimiento de sus competencias. La limitación de la autonomía es admisible, siempre y cuando se garantice que la unificación y estandarización de trámites y requisitos no anulen la función constitucional de salvaguarda ambiental a cargo de las CAR y no impliquen una afectación desproporcionada del mandato de protección diferenciada y especializada de los ecosistemas.

i. Metodología de interpretación constitucional para evaluar las intervenciones del legislador en la autonomía de las CAR

1. El juicio de proporcionalidad es la metodología que la Corte Constitucional ha aplicado para evaluar la constitucionalidad de las intervenciones del legislador a la autonomía de las CAR. En particular, este Tribunal ha empleado el juicio de proporcionalidad en las sentencias C-894 de 2003, C-035 de 2016 y C-127 de 2018 con el objeto de determinar si, al configurar el régimen de funcionamiento de estas corporaciones, el legislador desconoció sus competencias constitucionales de protección ambiental y/o la autonomía que la Constitución les garantiza en el ejercicio de tales competencias. A continuación, la Sala Plena resumirá lo resuelto por la Corte en estos casos, habida cuenta de que estas decisiones constituyen

precedentes relevantes para examinar la constitucionalidad de la norma demandada.

1. Sentencia C-894 de 2003. En la Sentencia C-894 de 2003 la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el inciso final del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, el cual disponía que los actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que otorgaran o negaran licencias ambientales, podían ser apelados ante el Ministerio del Medio Ambiente, en los términos y condiciones establecidos por el Código Contencioso Administrativo. El demandante afirmaba que dicha disposición normativa desconocía la autonomía de las CAR, porque el Ministerio del Medio Ambiente no ejercía ninguna relación de jerarquía respecto de dichas entidades, debido al carácter autónomo que les reconoce la Constitución.

1. A título preliminar, la Sala Plena resaltó que las garantías constitucionales de la libertad económica y el artículo 84 de la Constitución “no impiden que las entidades descentralizadas competentes establezcan de manera autónoma requisitos para la preservación del ambiente”. En criterio de la Corte, el principio de rigor subsidiario faculta a “las entidades con ámbitos de competencia territorial a (...) imponer estándares más exigentes para la protección del medio ambiente en sus respectivos territorios”. Con fundamento en estas consideraciones, concluyó que la medida imponía una limitación desproporcionada al principio de rigor subsidiario y el ejercicio de las funciones de las CAR, porque tanto “la protección del ambiente, como la aplicación uniforme de un estándar mínimo de protección nacional, se enc[ontraban] suficientemente garantizadas sin necesidad de limitar la autonomía de las corporaciones autónomas regionales” para decidir de manera definitiva sobre las licencias que expiden. En consecuencia, declaró la inexequibilidad del inciso final del artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

1. Sentencia C-035 de 2016. En la Sentencia C-035 de 2016, la Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 de la Ley 1753 de 2015, entre otras disposiciones. En particular, dicha norma instituía una competencia privativa, en cabeza de la

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), para la expedición de licencias ambientales requeridas para la ejecución de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE). Asimismo, la norma disponía que los responsables de dichos proyectos estaban autorizados para desistir los trámites que estuvieran adelantando ante las CAR y reiniciarlos ante la ANLA. Los demandantes argumentaron que la norma acusada desconocía la autonomía de CAR, porque al asignarle a la ANLA dicha facultad, las excluía del trámite de las licencias ambientales de los PINE. Además, afirmaron que las competencias constitucionales de la CAR no podían ser eliminadas mediante una ley, porque, en virtud del principio democrático, debían modificarse por medio de un acto legislativo.

1. La Corte Constitucional declaró la inexecutable de la norma acusada. De un lado, sostuvo que no existía un “principio de razón suficiente que justifi[car] una limitación del régimen de autonomía funcional que [la Constitución] le atribuye a las CAR”. En concreto, precisó que “si bien la importancia del proyecto para la nación es un criterio válido para determinar si la autoridad ambiental nacional o regional debe efectuar el otorgamiento de licencias, no puede ser el único, toda vez que ello conllevaría un desconocimiento del principio de rigor subsidiario”. De otro lado, indicó que la facultad de otorgar licencias ambientales, a pesar de ser de consagración legal, tenía una relación intrínseca con la autonomía de las CAR reconocida por la Constitución, porque “permite un control más próximo al ciudadano frente a los proyectos que, eventualmente, pueden deteriorar los ecosistemas”. Con fundamento en esta consideración, concluyó que la afectación de la autonomía de las CAR que se derivaba de la norma demandada “fue excesivamente gravosa e injustificada”, porque despojaba a estas corporaciones de dicha facultad. Por último, concluyó que la medida no era conducente, porque no otorgaba “un mayor nivel de protección a los ecosistemas potencialmente afectados por los PINE”¹⁴⁷.

1. Sentencia C-127 de 2018¹⁴⁸. En la Sentencia C-127 de 2018 la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de la expresión “podrá ser reelegido por una sola vez” contenida en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley 1263 de 2008, que modificó el artículo 28 de la Ley 99 de 1993. Dicha norma dispone que los directores generales de las CAR, cuyo

periodo es de cuatro (4) años, podrán ser reelegidos por una sola vez. El demandante afirmaba que dicha expresión vulneraba, entre otros, los principios de autonomía de las CAR y de igualdad en el acceso a cargos públicos, porque el legislador no estaba autorizado para imponer restricciones que no estuvieran previstas de manera expresa en la Constitución para desempeñar dichas funciones. La Sala concluyó que la norma demandada: (i) no restringía ningún derecho fundamental, (ii) no estaba “fundamentada en un criterio prohibido de discriminación” y (iii) fue resultado del ejercicio de “una competencia específica en cabeza del legislador”, definida por el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución. En consecuencia, declaró la exequibilidad de la disposición demandada, porque encontró que los fines que perseguía la medida no estaban prohibidos por la Constitución y que, además, el medio empleado para alcanzarlos resultaba idóneo.

1. El siguiente cuadro resume las reglas jurisprudenciales relevantes para resolver el presente caso:

Contenido y límites de la autonomía funcional de las CAR

Contenido de la autonomía funcional de las CAR

i. La autonomía funcional de las CAR es una “garantía institucional” que confiere a estas corporaciones la potestad general de ejercer sus funciones con un determinado grado de libertad e independencia frente a las autoridades ambientales nacionales. La autonomía funcional de las CAR está directamente relacionada con el mandato constitucional de protección del medio ambiente y el principio ambiental de rigor subsidiario.

i. La autonomía funcional de las CAR comporta la facultad de (a) expedir regulaciones ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por esta y (b) fijar estándares más exigentes de protección ambiental que se acoplen a las particularidades de los ecosistemas bajo su jurisdicción.

Límites a la autonomía de las CAR

i. La autonomía funcional de las CAR no es absoluta y debe ser interpretada de forma armónica con el artículo 84 de la Constitución y el principio ambiental de gradación normativa.

i. El margen de configuración del legislador en esta materia, sin embargo, no es ilimitado. La configuración del régimen de protección ambiental y la articulación de las funciones entre las CAR y las autoridades ambientales del orden nacional (a) no puede anular la función constitucional de protección ambiental a cargo de estas corporaciones, (b) debe respetar un mínimo de autonomía en el ejercicio de las funciones legales de las CAR y (c) no puede implicar una desmejora en la salvaguarda de los ecosistemas que estén bajo la jurisdicción de estas entidades.

i. La constitucionalidad de las limitaciones impuestas por el legislador a la autonomía funcional de las CAR debe ser examinada por el juez constitucional mediante el juicio de proporcionalidad.

4.4 Caso concreto – las expresiones demandadas del inciso 1º y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 no vulneran la autonomía funcional de las CAR

1. La Sala Plena advierte que el primer inciso y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 limitan la autonomía funcional de las CAR y la aplicación del principio ambiental de rigor subsidiario. Como se expuso, la Corte Constitucional ha señalado que la facultad de aprobar licencias, concesiones y permisos ambientales es una función de las CAR que está intrínsecamente relacionada con el cumplimiento de su competencia de protección

del medio ambiente, prevista por la Constitución Política. Las expresiones acusadas restringen esta facultad, dado que unifican los requisitos y estandarizan la información que estas corporaciones pueden solicitar a los interesados en la fase de solicitud. Esta unificación y estandarización impide que las CAR expidan regulaciones que prevean requisitos complementarios y exijan a los interesados la entrega de información adicional a la prevista en la ley y en los reglamentos de aplicación nacional, como condición para iniciar el trámite de la solicitud de aprobación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones ambientales.

1. La Corte reconoce que, actualmente, existen disposiciones reglamentarias vigentes que permiten que, en algunos casos, las CAR soliciten información adicional e impongan requisitos adicionales (vgr., términos de referencia) como condición para dar trámite a la solicitud. Esto, sin embargo, no implica, como lo afirman la ANLA y el MADS, que la norma demandada no genere una afectación a la autonomía funcional de las CAR en la fase de solicitud. De un lado, las normas reglamentarias vigentes no permiten que las CAR exijan requisitos e información adicional en todos los casos. Esta posibilidad está limitada a determinado tipo de proyectos (ver sección 4.1 supra). De otro lado, con independencia de las normas reglamentarias actuales, lo cierto es que las disposiciones acusadas limitarían la posibilidad de que, a futuro, las CAR puedan seguir ejerciendo esta facultad reglamentaria, porque (i) prohíben que estas corporaciones exijan requisitos e información adicionales en todos los trámites de aprobación de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones ambientales y (ii) impiden que las autoridades del orden nacional otorguen esta facultad por vía reglamentaria.

1. En este sentido, a continuación, la Sala Plena examinará si dicha restricción a la autonomía de las CAR se encuentra constitucionalmente justificada. Para ello, empleará el juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. La Corte considera que debe emplear un juicio intermedio, porque la norma demandada restringe la autonomía de las CAR para ejercer una competencia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte¹⁴⁹, es esencial para que estas corporaciones puedan desarrollar cabalmente su función constitucional de protección

ambiental a partir de criterios de especialización técnica, regional y cultural: la aprobación de permisos, licencias, concesiones y autorizaciones ambientales. De esta forma, la Sala encuentra que en atención a la importancia constitucional de la función limitada y la relación que esta tiene con la protección de otros intereses constitucionales, el margen de configuración del legislador en esta materia es moderado¹⁵⁰. En tales términos, evaluará si las normas demandadas (i) persiguen finalidades constitucionalmente importantes¹⁵¹; (ii) el medio que emplean es efectivamente conducente para alcanzarlas y (iii) no causan restricciones evidentemente desproporcionadas¹⁵².

i. Las disposiciones acusadas persiguen finalidades constitucionales importantes

1. El inciso primero y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 persiguen finalidades constitucionalmente importantes, esto es, “intereses públicos valorados por la Carta Política”¹⁵³. En particular, buscan materializar el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución, garantizar la seguridad jurídica y fomentar la eficiencia en la administración pública. La consecución de estas finalidades constituye una razón suficiente que justifica la restricción a la autonomía funcional de las CAR.

1. Primero, la norma busca materializar el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución y, de esta forma, garantizar la seguridad jurídica. La memoria justificativa del Decreto Ley 2106 de 2019, aportada como prueba por la Secretaría Jurídica de la Presidencia al presente proceso constitucional, evidencia que la simplificación de los trámites ambientales prevista en el decreto tiene como propósito “establecer una disposición general que defina reglas de juego claras respecto al desarrollo del procedimiento que deben seguir los sujetos obligados del decreto ley para implementar trámites que hayan sido autorizados por ley, de modo que todos los trámites que se exijan a los particulares cumplan con el principio de reserva legal”¹⁵⁴.

1. La simplificación y unificación de estos trámites ambientales es una finalidad constitucional importante, debido a que está relacionada directamente con el mandato previsto por el artículo 84 de la Constitución, según el cual “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. Como se expuso, este mandato garantiza el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad como componente del debido proceso administrativo, los cuales son intereses públicos valorados por la Carta. La prohibición de que las autoridades ambientales –entre ellas las CAR– exijan requisitos adicionales a los previstos por la normativa ambiental nacional en la fase de solicitud busca concretar dichos mandatos constitucionales y, de esta forma, proteger los derechos de los solicitantes.

1. Segundo, las normas demandadas buscan garantizar el principio de estandarización de trámites como manifestación del principio de eficacia en la administración pública. La estandarización de trámites es una finalidad constitucionalmente importante, porque está directamente relacionada con el principio de eficacia en la administración pública, el cual es uno de los principios constitucionales de la función administrativa, de acuerdo con lo previsto por el artículo 209 de la Constitución. En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que la eliminación de requisitos, así como la estandarización de trámites, es una manifestación de este principio de la función administrativa el cual se concreta en “la simplificación [de] la relación Estado-ciudadano”¹⁵⁵.

1. La memoria justificativa del Decreto Ley 2106 de 2019 evidencia que el Gobierno había identificado que las autoridades territoriales y regionales encargadas de implementar trámites administrativos “incluyen requisitos, pasos y formularios adicionales a los establecidos en la reglamentación generando una mayor carga administrativa al ciudadano”. En tales términos, la expedición de las normas demandadas tuvo como propósito “racionalizar trámites a través de la estandarización (...) y así evitar la discrecionalidad de las entidades en el establecimiento de pasos y requisitos adicionales a los ya reglamentados”¹⁵⁶. Dicha estandarización busca que “los pasos que deban adelantar los

ciudadanos sean sencillos y expeditos, no se pidan requisitos abolidos por normas anti trámites, y no se cobren tarifas sin que cuenten con soporte legal”.

1. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala encuentra que el primer inciso del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019, así como el párrafo 1º ibídem, persiguen finalidades constitucionalmente importantes.

i. Las disposiciones acusadas son efectivamente conducentes

1. De igual forma, las disposiciones acusadas son medidas adecuadas para fomentar la eficacia administrativa. El MADS informó a la Corte que la imposición de requisitos diferenciados para dar trámite a las solicitudes impacta de forma negativa e innecesaria la celeridad de la aprobación de estas autorizaciones ambientales y, en ocasiones, bloquea la ejecución de obras y proyectos de gran importancia nacional. En particular, informó que las CAR “carecen de uniformidad de criterios a la hora de su expedición, situación que hace que contratos de obras grandes, como lo serían los de infraestructura vial, energética, o los que más problemas han tenido, los de extracción de minerales, sufran grandes retrasos o [que] algunas veces ni se pued[a]n llevar a cabo”. De este modo, la estandarización de los requisitos e información que los solicitantes deben cumplir permite reducir dichos bloqueos y retrasos innecesarios, por lo menos en algún grado, y contribuye de forma efectiva a que los trámites de aprobación de estas autorizaciones, permisos, concesiones y licencias ambientales se lleven a cabo de manera célere y expedita.

i. Las disposiciones acusadas son proporcionadas en sentido estricto

1. Las disposiciones acusadas son proporcionadas en sentido estricto, porque no suprimen ni anulan la función constitucional de protección ambiental a cargo de las CAR, no generan una afectación excesivamente gravosa a su autonomía funcional y no restringen de forma irrazonable la aplicación del principio ambiental de rigor subsidiario. Por el contrario, únicamente limitan el ejercicio de una de las funciones legales a cargo de estas corporaciones, lo que causa una afectación apenas leve al principio de autonomía funcional que, sin embargo, es compensada por la intensa satisfacción de las finalidades constitucionalmente importantes que persigue.

1. La afectación que las expresiones demandadas causan a la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario es leve. Esto es así, por tres razones. Primero, las expresiones demandadas solo restringen el ejercicio de una de las funciones legales de las CAR, a saber, la función de aprobar permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales en los territorios que están bajo su competencia. El resto de las funciones de las CAR, que también materializan su autonomía y permiten proteger el medio ambiente y los ecosistemas, se mantienen inalteradas.

1. Segundo, no anulan la función de las CAR de aprobar permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales. La Corte reitera que la función de aprobación de permisos, concesiones y licencias ambientales es especialmente importante, en tanto tiene una relación directa con el cumplimiento de la competencia de protección ambiental que el constituyente confió a las CAR. Esto implica que dicha función es objeto de protección constitucional reforzada y el margen de configuración del legislador en el desarrollo del régimen jurídico es menor al que este tiene respecto de otras competencias de tales corporaciones. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en los casos decididos por la Corte Constitucional en las sentencias C-984 de 2003 y C-035 de 2015, el artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 no traslada esta función a una autoridad del orden nacional ni tampoco establece un control de tutela o jerárquico a cargo del MADS. Por el contrario, únicamente prevé requisitos para la presentación de las solicitudes de quien esté interesado en obtener la licencia, permiso, autorización o concesión ambiental.

1. Tercero, las disposiciones acusadas sólo limitan la autonomía funcional y el principio de rigor subsidiario en una de las fases del procedimiento administrativo de aprobación de estas autorizaciones ambientales a cargo de las CAR: la fase de solicitud del interesado. La autonomía funcional de las CAR y la aplicación del principio de rigor subsidiario se mantienen incólumes en las fases de evaluación y expedición del acto administrativo que concede o niega la licencia, concesión o permiso. En este sentido, tal y como lo afirma el MADS, las CAR mantienen la facultad de “fijar estándares de evaluación de la información recibida por parte del peticionario del instrumento ambiental más rigurosos (...) para tener certeza de los posibles impactos que se puedan ocasionar y así fijar medidas adecuadas para la mitigación, prevención, corrección y compensación de los posibles impactos”¹⁵⁷ (subrayado fuera del texto).

1. La Sala considera que la limitación de la autonomía funcional de las CAR en la fase de solicitud no implica una afectación o desmejora en la protección del medio ambiente y los ecosistemas que están dentro del ámbito de jurisdicción territorial de las CAR. De un lado, no es posible inferir, en abstracto, que los requisitos y la información que la Ley y los reglamentos de alcance nacional exigen presentar son insuficientes para que las CAR puedan evaluar adecuadamente los impactos de una determinada obra o proyecto. De otro lado, la facultad de las CAR de aplicar estándares más exigentes y rigurosos en la fase de evaluación, así como la potestad de decidir, motu proprio, si estas autorizaciones se conceden o no, materializan el principio de rigor subsidiario y garantizan que estas corporaciones puedan proteger los ecosistemas que están bajo su jurisdicción de manera suficiente a partir de criterios de especialización técnica, funcional y cultural.

1. Las expresiones acusadas satisfacen de forma intensa las finalidades constitucionalmente importantes que persiguen. En efecto, la norma satisface en un alto grado la seguridad jurídica, dado que (i) permite que los peticionarios sepan con antelación cuáles son los requisitos que deben cumplir y la información que deben entregar para que las CAR tramiten su solicitud y (ii) limita la discrecionalidad de las CAR al momento de examinar las

solicitudes. De igual forma, contribuye en un alto grado a garantizar la eficacia administrativa dado que elimina trabas administrativas innecesarias que aportan celeridad a los trámites de aprobación de estas autorizaciones y reducen los bloqueos y retrasos en la ejecución de proyectos y obras públicas que son esenciales para el desarrollo social y económico del país.

1. En tales términos, la Corte encuentra que por medio del primer inciso y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 el legislador extraordinario consiguió armonizar las competencias de las autoridades ambientales del orden nacional con aquellas de las CAR. En criterio de la Sala, la norma logra alcanzar un adecuado equilibrio entre los principios, de coordinación, concurrencia, rigor subsidiario y gradación normativa que garantizan una adecuada protección del medio ambiente y al mismo tiempo fomentan el desarrollo económico y social. Además, la realización de los principios de seguridad jurídica y de eficiencia en los trámites administrativos de aprobación de autorizaciones ambientales que la norma consigue no suponen una desmejora en la protección de los ecosistemas.

III. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. El 28 de julio de 2020, el ciudadano Edwin Alexander Novoa Álvarez presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de algunos apartados normativos del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019. En particular, el demandante argumentó que la prohibición de que las autoridades ambientales territoriales y regionales exigieran requisitos, información y datos adicionales a los previstos en la ley y los reglamentos de alcance nacional, como requisito para dar trámite a la solicitud de aprobación de permisos, concesiones y licencias ambientales, vulneraba la autonomía funcional de las CAR (art. 150.7 de la CP) y el principio de rigor subsidiario desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Con fundamento en lo anterior, solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de los apartes normativos acusados.

1. En primer lugar, la Corte valoró la aptitud sustancial de la demanda. Al respecto, concluyó

que el cargo por vulneración a la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario era apto. Eso, porque satisfacía las exigencias argumentativas de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

1. En segundo lugar, la Corte adelantó el estudio de constitucionalidad de las expresiones acusadas del primer inciso y el párrafo 1º de la norma demandada. A título preliminar, reconoció que la autonomía funcional de las CAR es una garantía institucional que confiere a estas corporaciones la potestad general de ejercer sus funciones con un determinado grado de libertad e independencia frente a las autoridades ambientales nacionales. La autonomía funcional se concreta en la potestad de estas corporaciones de expedir regulaciones y fijar políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por esta.

1. La Sala Plena precisó que, dado que la Constitución no define el grado de autonomía mínimo que debe ser respetado a las CAR, el legislador tiene un margen de configuración considerable en la materia. Este margen, le permite limitar la autonomía y, en concreto, restringir la potestad de las CAR de fijar requisitos complementarios a los previstos en la ley y en los reglamentos de aplicación nacional. Sin embargo, la Corte enfatizó en que dicho margen no es absoluto y, por lo tanto, el legislador no está habilitado para anular la autonomía de las CAR y limitar desproporcionadamente el principio ambiental de rigor subsidiario. Por el contrario, las limitaciones que el legislador imponga deben ser proporcionadas.

1. En tales términos, a partir de la aplicación de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, concluyó que las limitaciones que las expresiones demandadas imponían a la autonomía funcional de estas corporaciones, así como las restricciones a la aplicación del principio de rigor subsidiario, se encontraban justificadas. Esto, por tres razones.

i. Primero, perseguían finalidades constitucionales importantes, a saber: la seguridad jurídica, el debido proceso administrativo, la eficiencia en la administración pública y la materialización del mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución.

ii. Segundo, la medida consistente en unificar los requisitos, información y datos que debían ser cumplidos y presentados por el interesado para que la autoridad ambiental diera trámite a la solicitud de las autorizaciones ambientales era efectivamente conducente para alcanzar dichas finalidades.

iii. Tercero, las limitaciones eran proporcionadas en sentido estricto. En criterio de la Sala Plena, estas no implicaban una supresión o modificación de las funciones constitucionales y legales de protección ambiental a cargo de estas corporaciones y tampoco anulaban el principio de rigor subsidiario, en los términos en que este ha sido definido por la jurisprudencia constitucional. Además, no causaban una afectación excesivamente gravosa a la autonomía funcional de las CAR en el ejercicio de su función de aprobación de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales.

1. En síntesis, la Corte concluyó que la norma demandada logra alcanzar un adecuado equilibrio entre los principios de coordinación, concurrencia, rigor subsidiario y gradación normativa que garantiza una suficiente protección del medio ambiente y, al mismo tiempo, fomenta el desarrollo económico y social.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado: (i) la expresión “[e]n consecuencia, las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental”, prevista por el primer inciso del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019; y (ii) el parágrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-145/21

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Procedencia (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-13849

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito señalar que voté favorablemente la parte resolutive de la providencia y acompañé las razones en que se fundamenta, pero estimo necesario precisar que la Corte ha debido adoptar una decisión

diferente, para cuya adopción, en todo caso, no existía la mayoría necesaria.

En mi opinión la Corte (i) ha debido integrar la unidad normativa de la disposición demandada con el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, en cuanto habilitó al Presidente de la República para “Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. A partir de esta, (ii) ha debido declarar la inexequibilidad del precitado artículo 333, por desconocer la unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Constitución y ante el decaimiento consecuente del decreto en que se incorporaba la disposición demandada, emitir una decisión inhibitoria respecto de ella.

La integración normativa de la disposición habilitante era procedente, (i) en tanto se trataba del fundamento jurídico que justificó la expedición de la disposición demandada¹⁵⁸ y (ii) podía considerarse “presumiblemente, inconstitucional”¹⁵⁹, al desconocer la exigencia de unidad de materia -artículo 158 de la Constitución- que se exige respecto de las disposiciones que integran la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de esta integración, la Sala ha debido declarar la inexequibilidad del artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, al desconocer el artículo 158 de la Constitución, por las siguientes razones:

(i) Por la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones que la integran tiene un carácter “estricto”¹⁶⁰.

(ii) En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte Constitucional avanzó en la definición del estándar aplicable para la valorar la exigencia de unidad de materia en las disposiciones de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, y precisó que dichas disposiciones (a) deben ser expresión de la función de planeación, (b) tener por objeto impulsar el plan de desarrollo y (c) corresponder a la competencia específica relacionada con la aprobación del plan.

(iii) A partir de este estándar, no se acredita la unidad de materia del artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 ya que la disposición (a) permite una modificación permanente del

ordenamiento jurídico, al habilitar al Presidente de la República para que simplifique, suprima o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, (b) que prima facie no puede adscribirse a una finalidad relacionada con la planificación y, muy por el contrario, (c) se trata de una materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático y valorar el alcance de la competencia a otorgar al Ejecutivo, en los términos en que lo exige el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, cuya votación requiere adicionalmente una mayoría calificada. En relación con esta última razón, dado que existe una atribución de competencia explícita y específica a favor del Legislador, no es posible subsumir su ejercicio de manera general en la competencia que regula el artículo 150, numeral 3, constitucional, pues supondría una renuncia implícita al debate democrático, dada la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

(v) La argumentación anterior es consecuente, entre otras, con el precedente constitucional de las sentencias C-415 de 2020161, C-440 de 2020162 y C-047 de 2021163.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-145/21

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL Y PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIADO (Salvamento de voto)

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CAR-Autonomía en materia ambiental (Salvamento de voto)

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Requisitos adicionales en solicitud ambiental (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-13849

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.”

Paola Andrea Meneses Mosquera

1. En la Sentencia C-145 de 2021, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019. La referida disposición impide a las corporaciones autónomas regionales (CAR) exigir requisitos, datos o información adicionales a los previstos por la legislación nacional, como condición para iniciar el trámite de la solicitud de aprobación de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales. Pese a la limitación en la autonomía de estas entidades, la postura mayoritaria concluyó que la disposición acusada superaba el juicio intermedio de proporcionalidad y, por lo tanto, era exequible.

1. Aunque comprendo la finalidad que buscaba el Presidente de la República al unificar los requisitos exigibles en las solicitudes ambientales, ello no justifica la modificación en las competencias de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental, particularmente las CAR; ni la restricción desproporcionada al principio de rigor subsidiario que resulta fundamental para la salvaguarda del medio ambiente. En mi concepto -y así lo expuse en Sala- la norma solo sería constitucional si se entiende en un sentido más restringido, esto es, que las corporaciones autónomas regionales no están habilitadas para requerir elementos formales adicionales para dar trámite a una solicitud ambiental, tales como, documentos autenticados, traducciones de determinado tipo, certificados con vigencia definida, etc. Pero si la disposición acusada se invoca para desconocer el principio de rigor subsidiario e impedir a las CAR solicitar elementos adicionales necesarios para una valoración integral del impacto ambiental, la disposición se torna inexecutable.

1. El artículo 125 demandado hace parte del Decreto Ley 2106 de 2019, cuyo objetivo central es “simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la Administración Pública, bajo los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, con el propósito de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de las personas consagrados en la Constitución mediante trámites, procesos y procedimientos administrativos sencillos, ágiles, coordinados, modernos y digitales.” Es desde esta finalidad que debería interpretarse el alcance de la disposición, para no derivar en lecturas inconstitucionales. Análisis que, además, debe ser más riguroso por tratarse de una disposición contenida en un decreto ley, que no cuenta con el margen de apreciación que, en virtud del principio democrático, se reconoce al Congreso de la República como legislador ordinario e institución representativa por excelencia.¹⁶⁴

1. Considero que era posible llegar a una interpretación armónica de la norma, que hiciera compatible el propósito del Gobierno nacional (simplificar trámites innecesarios a través de formatos únicos obligatorios), con la autonomía funcional de las CAR. En efecto, el hecho de que existan formatos estandarizados de solicitud de servicios ambientales no supone modificar las competencias dentro del sistema ambiental colombiano ni desconocer el principio de rigor subsidiario, según el cual, en determinados casos, puede ser necesario adoptar medidas más rigurosas para proteger la naturaleza. Desde esta aproximación, el artículo bajo análisis sería exequible, únicamente, bajo el entendido de que todas las autoridades ambientales siguen estando habilitadas para solicitar requisitos adicionales de fondo, encaminados a asegurar la protección y cuidado de los ecosistemas y organismos que se encuentran en su jurisdicción, atendiendo a las particularidades propias de cada uno de ellos.

1. Por el contrario, la exequibilidad simple por la cual se inclinó la mayoría es el resultado de una lectura amplia del artículo, la cual termina erosionando la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, reconocida por la Constitución Política. Tan es así que el numeral 7º del artículo 150 superior le atribuyó al Congreso de la República la facultad para reglamentar la creación y funciones de las corporaciones autónomas regionales. Sin

embargo, lo condiciona al establecer que la reglamentación debe hacerse dentro de un “régimen de autonomía”, lo que constituye a la vez un límite y una orientación a la actividad legislativa; y con mayor razón al Presidente de la República, cuando este queda revestido de funciones legislativas transitorias.

1. La mayor experticia y especialización de las CAR en los territorios, así como su cercanía con las comunidades de las regiones donde operan, se ve afectada con una lectura amplia del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019. En adelante, estas entidades no podrán fijar requisitos, datos o información adicionales para efectos de dar trámite a las solicitudes relacionadas con la explotación de recursos naturales. Esto es grave pues parte de una premisa según la cual desde el nivel central se pueden entender completamente las particularidades, desafíos y necesidades de las distintas regiones y ecosistemas; lo que termina por desconocer, además, la razón misma de ser de las CAR, las cuales quedarían materialmente sujetas a lo que el Ministerio de Ambiente y la ANLA consideren que es la información necesaria para estudiar una solicitud.

1. Este nuevo modelo de gestión ambiental preocupa pues la propia Corte había venido reconociendo que la autonomía funcional de las CAR es fundamental para la preservación del medio ambiente, dado que el contenido de la regulación nacional puede ser inadecuado o insuficiente en una determinada circunscripción, “de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.”¹⁶⁵ En efecto, -como esta providencia lo reitera¹⁶⁶- las corporaciones autónomas regionales son una de las herramientas previstas para llevar a cabo la implementación de la “Constitución ecológica” y garantizar eficazmente la protección de los ecosistemas “desde un ámbito más cercano al ciudadano.”¹⁶⁷ En este sentido “el Constituyente de 1991 preservó las corporaciones autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional. Al hacerlo, tuvo en cuenta que la especialización funcional de estas entidades permite tecnificar la planeación ambiental de cada región, de acuerdo con sus propias particularidades.”¹⁶⁸

1. A pesar de la relevancia que suponen las corporaciones autónomas regionales para el sistema ambiental -dada su especialidad territorial y su cercanía con la población que allí reside-, esta sentencia parte de la premisa de que la norma es válida pues simplemente está eliminando cargas administrativas innecesarias y desproporcionadas¹⁶⁹ que imponen las CAR. Y, por el contrario, acepta -sin mayor desarrollo- que los requisitos unificados que la ley y los reglamentos de alcance nacional acordarán serán suficientes para que las CAR puedan evaluar adecuadamente los impactos de una determinada obra o proyecto.¹⁷⁰ Dicho en otras palabras, esta providencia confía en que los requisitos unificados que provengan del nivel central serán idóneos, pero desconfía de los criterios que de forma particular y subsidiaria exijan las corporaciones regionales. Sin una evidencia mínima para soportar tales premisas, pienso que por medio del análisis de proporcionalidad se llega a una conclusión contraproducente para el funcionamiento de estas entidades y, eventualmente, perjudicial para la salvaguarda de la naturaleza.

1. En los anteriores términos salvo el voto, dada mi inconformidad con la lectura amplia del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 que avaló la mayoría de la Sala, sin contar con información suficiente sobre los efectos contraproducentes de la medida en la protección del medio ambiente, lo que termina por crear una suerte de tutelaje desde el nivel central respecto al análisis que pueden llevar a cabo las corporaciones autónomas regionales, cuando conocen una solicitud de aprobación de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales. La búsqueda de la uniformidad y la estandarización de los trámites ambientales no debería conducir al desconocimiento de las particularidades de cada entorno natural. Son las CAR las que, en principio, tienen una mayor comprensión y cercanía con los territorios, por lo que no debe desconocerse totalmente su facultad para solicitar información o requisitos particulares, cuando el principio de rigor subsidiario así lo demande.

Fecha ut supra.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO (Salvamento de voto)

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-13.849.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”

Demandante: Edwin Alexander Novoa Álvarez

Magistrada Ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación presento mi salvamento de voto frente a la sentencia de la referencia por las siguientes razones.

Considero que la Sala debió adoptar una sentencia de exequibilidad condicionada, de manera que se entendiera que las expresiones acusadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 se ajustaban a la Constitución en el entendido según el cual las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) no podrían exigir requisitos formales o de mero trámite, pero sí (i) formular requerimientos de información o (ii) precisar los términos de referencia, cuando el ejercicio de esta facultades busque precisar elementos materiales de conocimiento del impacto ambiental puramente local. Esta facultad de las CAR, a mi juicio, se fundamenta en el principio de rigor subsidiario y en la inmediación o cercanía de las autoridades ambientales locales, quienes están en mejor posición para solicitar información pertinente respecto de las especificidades del medio ambiente regional.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

SENTENCIA C-145/21

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Alcance de competencias en materia ambiental
(Salvamento de voto)

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Estructura fundamental de protección de los
ecosistemas regionales (Salvamento de voto)

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Requisitos adicionales en solicitud ambiental
(Salvamento de voto)

Al amparo de los propósitos de la unificación y la homogeneidad, la norma objeto de la demanda desconoció que el análisis de una solicitud de un permiso o de una licencia ambiental puede requerir información que responda a criterios técnicos locales o propios del ecosistema concreto en el que repercutirá el proyecto, la obra o la intervención. Además, la autoridad ambiental regional debe valorar los factores sociales, políticos y culturales de orden territorial con el objetivo de optimizar la gestión de los recursos naturales dentro de un marco de equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado de la naturaleza. De allí la importancia constitucional y global de las autoridades regionales de protección del medio ambiente cuando se trata de la prevención, la mitigación, la corrección, la compensación y el manejo de los efectos ambientales de las obras o actividades humanas que implican una afectación ecológica.

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Alcance de facultades para limitar autonomía de las CAR
(Salvamento de voto)

MEDIO AMBIENTE-Deberes del Estado (Salvamento de voto)

1. Con el acostumbrado y debido respeto por las determinaciones de la Sala Plena de la Corte

Constitucional, presento las razones de mi disenso en relación con la Sentencia C-145 de 2021. Se trata de la decisión de declarar exequibles los requisitos únicos para la solicitud de un permiso o de una licencia ambiental establecidos en el artículo 125 del Decreto ley 2106 de 2019. Esa disposición se incorporó dentro de un cuerpo normativo destinado simplificar y suprimir los trámites (considerados innecesarios) ante la administración pública. La Sala Plena consideró que esa unificación de trámites era compatible con la Constitución porque no vulneraba la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR) y optimizaba los principios de seguridad jurídica, debido proceso administrativo y eficiencia en la administración pública.

1. El eje de mi disenso se basa en dos elementos. Por una parte, la heteróclita lectura realizada por la Sala Plena en relación con el grado de autonomía de las CAR. En mi criterio, la Corte omitió que el objetivo de la independencia que el constituyente estableció a favor de esas entidades es la protección de las particularidades locales del ecosistema global. Por otra parte, considero que la Sala Plena omitió un análisis de la norma objeto de la demanda de conformidad con los deberes del Estado de protección al medio ambiente que imponen tanto la Constitución ecológica como el derecho internacional de los derechos humanos. Esa omisión le impidió ver a la Sala Plena la diferencia entre la simplificación de los trámites que los ciudadanos realizan ante la administración para la garantía de sus derechos (constitucionalmente legítima) de la simplificación o supresión de los trámites que el ordenamiento establece para proteger el medio ambiente y los derechos humanos. Esta última correspondía al objeto de la demanda y debió ser juzgada de conformidad con ese enfoque y, por ende, con una baja presunción de constitucionalidad.

1. La autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales como mecanismo de protección local del ecosistema global

1. La decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena implica que la petición de un permiso o de una licencia ambiental solo debe cumplir los requisitos (unificados) previstos en la

legislación nacional. De manera que, en ningún caso, por la vía reglamentaria se podría facultar a las autoridades ambientales para establecer requisitos adicionales, pedir información o solicitar datos técnicos especiales. Se trata, sin duda alguna, de una decisión legislativa adoptada por el presidente de la república que genera mayores riesgos para la protección del medio ambiente y los derechos ambientales. Esa norma anuló tanto la facultad regulativa de las CAR como su capacidad para cumplir con su función constitucional de contribuir a la preservación y el restablecimiento del medio ambiente.

1. En efecto, la decisión legislativa del presidente de la república implicó una invasión en los aspectos funcionales de las CAR que se refieren a los asuntos locales. La Sala Plena omitió que el objetivo de los requisitos, información o datos que regionalmente se puedan requerir para un permiso o licencia ambiental obedecen a las particularidades concretas del ecosistema y tienen como propósito prevenir la ocurrencia de impactos ambientales en un determinado territorio. De manera que la autonomía de las CAR no es un valor en sí mismo sino un instrumento para la protección local del medio ambiente, y por esa vía, del ecosistema global. Ese es el enfoque de la jurisprudencia constitucional que, en la Sentencia C-127 de 2015, indicó:

“(...) la misión a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales es determinante para la materialización de los principios de protección del medio ambiente consignados en la Carta Política, pues a través de ellas se propicia la articulación en torno a los asuntos de relevancia ambiental a lo largo del territorio nacional y de acuerdo con las particularidades de cada región y, a la vez, se procura la óptima gestión de los recursos naturales dentro de un marco de equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado de la naturaleza”. (subrayado fuera de texto)

1. Según esa clara línea jurisprudencial, el margen de regulación del presidente mediante la legislación delegada era limitado. Bajo ese tipo de normas no se podía suprimir las competencias de las CAR o desnaturalizar el mandato territorial de la protección al medio ambiente. Al amparo de los propósitos de la unificación y la homogeneidad, la norma objeto de la demanda desconoció que el análisis de una solicitud de un permiso o de una licencia

ambiental puede requerir información que responda a criterios técnicos locales o propios del ecosistema concreto en el que repercutirá el proyecto, la obra o la intervención. Además, la autoridad ambiental regional debe valorar los factores sociales, políticos y culturales de orden territorial con el objetivo de optimizar la gestión de los recursos naturales dentro de un marco de equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado de la naturaleza. De allí la importancia constitucional y global de las autoridades regionales de protección del medio ambiente cuando se trata de la prevención, la mitigación, la corrección, la compensación y el manejo de los efectos ambientales de las obras o actividades humanas que implican una afectación ecológica.

1. En contra de la jurisprudencia constitucional y sin analizar las anteriores consideraciones, la Sala Plena avaló la anulación de las competencias de las CAR establecida por la norma objeto de la demanda. El párrafo de la norma declarada exequible les prohíbe a las autoridades ambientales solicitar información o datos para tramitar las solicitudes de permisos o de licencias. De manera que la Corte Constitucional ha declarado exequible una norma que le impide a una autoridad solicitar un mínimo de información necesaria en clave local para evaluar una petición de permiso o de licencia ambiental. La obligación de la autoridad ambiental ha dejado de ser la de dar prevalencia a la protección del medio ambiente y ha quedado sustituida por la de decidir -con base en los requisitos generales y unificados y a favor de procedimientos fast track- sobre proyectos, obras o intervenciones que impactan el medio ambiente.

1. Asimismo, la disposición avalada es contraria a la jurisprudencia constitucional que establece que la limitación a la autonomía de las CAR no puede llegar al punto de desconocer su especialidad en los asuntos locales. Sobre este aspecto, en la sentencia objeto de mi disenso, la Sala Plena indicó que el constituyente no había definido el grado mínimo de autonomía de las CAR. Ante esa supuesta omisión del constituyente, la Corte avaló la intervención del presidente mediante la legislación delegada. Sin embargo, la Corte ha debido tomar nota de que la autonomía de esas entidades no es solo un accidente dentro de su propia denominación (CAR) sino un elemento constitucional fundamental de su actividad

como garantes de los derechos ambientales. Como la Corte indicó en la Sentencia C-127 de 2018:

“(…) la Constitución reconoce la autonomía funcional y administrativa de las CAR en particular, y como núcleo central de dicha autonomía, el ejercicio de funciones que permiten prevenir la ocurrencia de impactos ambientales, como es el caso de la expedición de licencias ambientales. En este sentido, el alcance principal de la autonomía de las CAR frente al Legislador, consiste en que a este último le está vedado trasladar alguna de sus competencias a un órgano de carácter nacional o territorial, a menos que esté plenamente justificado por la necesidad de prevenir impactos ambientales a una escala que desborde la capacidad de las CAR ni tampoco puede inmiscuirse o permitir que órganos del carácter nacional se inmiscuyan en su organización administrativa o en el manejo de sus recursos a tal punto que dicha intromisión se convierta en un control jerárquico que desnaturalice el sentido de la autonomía de las Corporaciones”. (subrayado fuera de texto)

1. Me parece claro que el precedente constitucional fijado por la Corte Constitucional en 2018 era que la limitación a la autonomía de las CAR solo era posible cuando tal restricción demostrara fijar un estándar de protección más alto en relación con la prevención de los impactos ambientales. La Sentencia C-145 de 2021 no solo no justificó el cambio de precedente, sino que desconoció esa relación directa entre la autonomía de las CAR y su función constitucional de garantes de los derechos ambientales.

1. La diferencia entre eliminar los requisitos burocráticos para la garantía de los derechos humanos y eliminar los requisitos de los procedimientos que protegen los derechos humanos o el medio ambiente

1. El segundo elemento de mi disenso me lleva a resaltar que el contexto normativo de la descongestión de los trámites del Estado no se puede aplicar a las normas de protección de los principios, los valores y los derechos constitucionales. La norma demandada no tenía

como propósito descongestionar la administración para que fluyeran los procedimientos de protección de los derechos. Por el contrario, se trataba de flexibilizar los requisitos que han sido establecidos con el fin de resguardar el medio ambiente y los derechos ambientales. En concreto, el fin de los requisitos locales para la expedición de los permisos o las licencias ambientales -que la norma objeto de la demanda prohibió- era procurar una adecuada deliberación e información antes de decidir sobre elementos fundamentales para la preservación del ecosistema.

1. En consecuencia, la norma demandada desconoció que hay casos en los que se requiere un requisito o un dato técnico específico que, precisamente por no ser pertinente en todas las solicitudes, debía ser regulado por un reglamento local. En definitiva, la norma avalada por la Sala Plena implicó un grado tan alto de limitación que no se admite que un cambio tecnológico, un descubrimiento científico o un reto ambiental (como la emergencia climática global) puedan sugerir un requisito adicional que debiera ser exigido por una autoridad de regulación. Ello, insisto, pone en peligro el medio ambiente y deja de lado la necesaria perspectiva de protección de los derechos ambientales.

1. Asimismo, no puedo dejar de advertir que la Sala Plena se refirió al legislador extraordinario como si este tuviera la misma legitimidad y ámbito de competencias del Congreso de la República. La Sala incluso afirmó que el presidente contaba con un amplio margen de configuración. En ese contexto, la Corte reconoció que el presidente había limitado la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario. No obstante, la mayoría de la Corte juzgó la constitucionalidad de la norma como si esta hubiese sido aprobada por el propio Congreso de la República y aplicó, sin distinción alguna, la tesis del amplio margen de configuración del legislador a una norma que fue expedida por el presidente bajo facultades extraordinarias. Este último caso, sin duda, requiere un juicio diferenciado de constitucionalidad que se base en el contenido de la habilitación y no pierda de vista el hecho innegable de que se trata de una norma con una presunción diferente de constitucionalidad.

1. En este ámbito, mi reparo más fuerte es que la perspectiva de análisis de la Sala Plena se

basó en la eficiencia administrativa y la seguridad jurídica. Sin embargo, omitió que las normas objeto de la demanda tenían un sentido de protección del medio ambiente. De manera que, me parece inevitable, se debía aplicar una perspectiva de protección al medio ambiente y un enfoque basado en los derechos humanos.

1. El desconocimiento de los deberes internacionales del Estado sobre la protección al medio ambiente y la garantía de los derechos ambientales

1. Debo reiterar que la norma de descongestión avalada por la mayoría de la Corte no solo proscribía el establecimiento de nuevos requisitos para las licencias o los permisos ambientales, sino que impide solicitar información o datos adicionales. Me parece que esa prohibición es claramente contraria al deber del Estado de garantizar el acceso a la información en materia ambiental. Como indicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), el acceso a la información ambiental implica que los Estados:

“(...) tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente. Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado”¹⁷¹. (subrayado fuera de texto)

1. El incumplimiento del deber de solicitar información implicó correlativamente la insatisfacción del deber de solicitar estudios de impacto ambiental. El objetivo de estos no es “únicamente tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también asegurar que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles

riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, con conocimiento y de forma voluntaria”¹⁷².

1. Desde luego, sin formación y sin estudios de impacto, el Estado no puede cumplir con sus deberes de prevención y de debida diligencia cuando se trata de proteger los derechos ambientales¹⁷³. En relación con el primero, en la Opinión Consultiva 23 de 2017 sobre medio ambiente y derechos humanos, la Corte IDH estableció:

“(…) en virtud del deber de prevención en derecho ambiental, los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente. Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia, el cual debe ser el apropiado y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental. De esta forma, las medidas que un Estado deba adoptar para la conservación de ecosistemas frágiles serán mayores y distintas a las que corresponda adoptar frente al riesgo de daño ambiental de otros componentes del medio ambiente. Asimismo, las medidas para cumplir con este estándar pueden variar con el tiempo, por ejemplo, en base a descubrimientos científicos o nuevas tecnologías. No obstante, la existencia de esta obligación no depende del nivel de desarrollo, es decir, la obligación de prevención aplica por igual a Estados desarrollados como a aquellos en vías de desarrollo”¹⁷⁴. (subrayado fuera de texto)

1. Todavía más importante para el caso que ocupaba la agenda de la Sala Plena, la norma objeto de la demanda constituía una renuncia expresa e infundada al deber de regulación que les corresponde a los Estados en materia ambiental:

“Dada la relación entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos, los Estados deben regular esta materia y adoptar otras medidas similares para prevenir daños significativos al medio ambiente. Esta obligación ha sido expresamente incluida en instrumentos internacionales relativos a la protección del medio ambiente, sin que se distinga entre daños causados dentro o fuera del territorio del Estado de origen. La

Convención sobre el Derecho del Mar establece la obligación de dictar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, de actividades relativas a los fondos marinos sujetos a la jurisdicción nacional, de vertimientos y desde la atmosfera, entre otros. En el mismo sentido, el Convenio de Cartagena, al que se refirió Colombia en su solicitud, establece que los Estados “se comprometen a elaborar directrices técnicas y de otra índole que sirvan de ayuda en la planificación de sus proyectos de desarrollo importantes, de manera que se prevenga o minimice su impacto nocivo en la zona de aplicación del Convenio”¹⁷⁵.

1. En conclusión, la reticencia de la Corte Constitucional a interactuar con los estándares convencionales de protección al medio ambiente y a los derechos humanos ambientales tiene un alto coste de oportunidad en el análisis jurídicamente completo de los casos de revisión de tutela y de control de constitucionalidad que decide la Sala Plena. Además, como ya ha ocurrido en otras ocasiones, no realizar el control de convencionalidad, impide la subsidiariedad de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y compromete la responsabilidad internacional del Estado ante la ocurrencia de hechos ilícitos internacionales. En este caso, el hecho ilícito internacional era la expedición de una norma (de legislación delegada) contraria a nuestra Constitución ecológica y a los estándares interamericanos de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. De allí que, respetuosamente, considere que tal norma ha debido ser declarada inexecutable.

Fecha ut supra

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-145/21

Referencia: Expediente D-13849

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

Magistrada Ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me conducen a aclarar el voto en la Sentencia C-145 de 2021, adoptada por la mayoría de la Sala Plena en sesión del 20 de mayo del presente año.

1. Correspondió a la Corte estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. La norma acusada prohíbe: (i) a las autoridades ambientales establecer requisitos adicionales a los previstos en las normas de carácter nacional para tramitar un permiso o licencia ambiental, y (ii) al Legislador facultarlas para reglamentar tales requisitos.

El ciudadano formuló un cargo en contra de la disposición acusada por violación de la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales (artículo 150.7 superior) y del principio de rigor subsidiario (artículo 288 de la Carta). En concreto, explicó que de la norma se desprende que las licencias, permisos y autorizaciones ambientales serán regidos únicamente por lo que determine el nivel nacional y, así, limita completamente el rol de las CAR en la fase de solicitud de éstas autorizaciones ambientales. En efecto, la disposición acusada prohíbe la creación de requisitos adicionales y cierra la posibilidad de que las CAR adecúen las normas nacionales a la especificidad ambiental de su jurisdicción o al tipo de trámite solicitado.

1. En esta oportunidad, la Corte analizó si las expresiones demandadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 vulneraban “la autonomía funcional de las CAR (art. 150.7 de la CP) y el principio de rigor subsidiario (art. 288 de la CP)” al prohibir que: (i) las autoridades ambientales exijan requisitos adicionales a los previstos en las leyes y disposiciones reglamentarias en materia ambiental y (ii) se faculte a estas autoridades para que, por vía reglamentaria, establezcan requisitos, datos o información adicional para tramitar solicitudes de licencias ambientales.

La mayoría de la Sala concluyó que las disposiciones acusadas se ajustan a la Carta. En concreto, reconoció que aquellas limitan la autonomía funcional de las CAR porque prohíben que esas autoridades exijan requisitos e información adicionales en todos los trámites. Esto restringe la posibilidad de que desarrollen su función de protección ambiental con fundamento en criterios de especialización técnica, regional y cultural, puesto que les impide solicitar información que puede ser relevante para determinar los impactos diferenciados y concretos que una determinada obra o proyecto puede causar a los ecosistemas y las comunidades que se encuentran dentro de su ámbito territorial.

Por esa razón, aplicó un juicio de proporcionalidad y concluyó que los apartes acusados no generan una afectación excesivamente gravosa de la autonomía funcional de las CAR y el principio de rigor subsidiario. Se trata de una afectación leve que se compensa con la intensa satisfacción de las finalidades constitucionalmente importantes que persigue.

1. Estuve de acuerdo con declarar exequibles los apartes acusados, pues considero que no desconocen la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales (artículo 150.7 de la Constitución). Sin embargo, estoy en total desacuerdo con el análisis sobre el principio de rigor subsidiario, por las razones que expongo a continuación.

El principio de rigor subsidiario nunca debió ser usado como parámetro de control constitucional

1. Primero, porque a pesar de que el demandante invocó la protección del “principio de rigor

subsidiario” como un aspecto que derivó de la autonomía de las entidades territoriales y, en especial, del artículo 288 superior, no comparto su entendimiento ni su alcance. La ponencia parte de la base de que la Sentencia C-554 de 2007 lo elevó a rango constitucional y por ello entra a estudiar si se vulneró.

Este principio fue creado en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993¹⁷⁶, de tal forma que la Corte no puede modificar el rango normativo de un principio legal y elevarlo a un nivel constitucional, fundado en la protección al medio ambiente. No creo que este principio pueda constituir parámetro de constitucionalidad ni tampoco que una sentencia de la Corte pueda modificar la naturaleza jurídica de una norma legal para convertirla en Constitucional. Tal posición trastoca el sistema de fuentes.

Tampoco creo que el principio de rigor subsidiario pueda entenderse como un límite al poder de regulación legal ni como una autorización para que las entidades territoriales o las Corporaciones Autónomas Regionales tengan competencia regulatoria en la fijación de los requisitos para solicitar licencias ambientales o concesiones. El sistema de fuentes en Colombia no se modifica por disposición de un principio de creación jurisprudencial o legal, sino que debe atender al diseño fijado en la Constitución. Por lo tanto, considero que la sentencia desconoce el sistema de fuentes diseñado en la Carta.

Por las anteriores razones, la Corte debió explicar de forma suficiente que la Sentencia C-557 de 2007 contiene un entendimiento inconstitucional del principio de rigor subsidiario, que es de naturaleza legal.

El entendimiento del alcance del principio de rigor subsidiario incorporado en la sentencia desconoce principios constitucionales

1. Segundo, el hecho de entender el principio de rigor subsidiario como una facultad de las CAR para regular, reglamentar o definir requisitos para solicitar licencias ambientales vulnera distintos mandatos y principios contenidos en la Carta.

1. En primer lugar, tal entendimiento transgrede la prohibición contenida en el artículo 84¹⁷⁷

de la Carta porque permitiría que una autoridad administrativa exigiera nuevos requisitos para este tipo de permisos, pese a que el asunto haya sido reglamentado de manera general. Cabe recordar que esta Corporación ha establecido con claridad que la potestad reglamentaria de las leyes puede ser ejercida “con la sola restricción que le impone la propia Carta -y que es de índole sustancial-, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el cumplimiento y efectividad de la ley”¹⁷⁸.

1. En segundo lugar, desconoce el principio de igualdad de trato jurídico a las personas que quieren acceder a permisos o licencias ambientales. Esto ocurre porque el alcance que la sentencia da a este principio legal permitiría otorgar tratos distintos a los colombianos que pretenden acceder a una licencia ambiental o un permiso o una concesión. En efecto, los requisitos variarían dependiendo de cuántas Corporaciones Autónomas Regionales existan, lo cual es abiertamente discriminatorio y también afecta el principio de unidad nacional.

1. En tercer lugar, una lectura de este principio de rigor subsidiario como la que avala la sentencia (que reconoce la facultad de reglamentación de las CAR en algunas fases del proceso de licenciamiento ambiental) amenaza los principios democrático y de legalidad. Esto ocurre porque excluye al Congreso como principal productor normativo, en este caso, en materia ambiental. Sobre este punto, opino que la autonomía de las CAR no puede desarrollarse al punto de excluir la regulación general expedida por el Legislador. En efecto, la posición mayoritaria olvidó que, por expresa disposición del artículo 150.7 constitucional, la autonomía de las CAR se fija de acuerdo con la ley. Así pues, estimo que las CAR no tienen competencia para generar fuentes normativas autónomas, ni mucho menos al margen de la ley.

De esta manera, expongo las razones que me llevan a aclarar el voto con respecto a las consideraciones expuestas en la Sentencia C-145 de 2021.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 Para el momento en el que se surtió esta etapa del trámite de admisión, el Dr. Richard Ramírez Grisales fungió como magistrado encargado del despacho.

2 El demandante afirmó que desistía de este cargo, porque “no aportaba nada al debate constitucional”.

3 Escrito de demanda, p. 6.

4 Id.

5 Id., p. 7.

7 Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996.

8 Escrito de demanda, p. 4.

9 Id., p. 5.

10 Id., p. 3.

11 Id.

12 Esta disposición prevé que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria”, lo cual quiere decir que “el Estado (...) conserva la unidad y uniformidad administrativa, con leyes y códigos únicos para la nación”. Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 3.

13 Esto, por cuanto impide que “las entidades territoriales en casos similares [realicen] exigencias diferentes haciendo más gravosa la condición de alguno de los usuarios”. Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 4.

14 Lo anterior, en tanto “brinda seguridad jurídica a los usuarios que tramitan las respectivas

solicitudes de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, al establecer la prohibición de exigir requisitos adicionales para adelantar [dichos] trámites (...) pues los mismos podrían resultar exagerados, imprevisibles o desproporcionados”. Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 4.

15 Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 6.

16 Id., p. 9.

17 Escrito de intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública, p. 11.

18 Id.

19 Id.

20 Id., p. 13.

21 Id.

22 El Departamento Administrativo de la Función Pública solicita, de forma expresa, “declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 125 (parcial)”. No obstante, también advierte que la demanda “no (...) cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (...). [En particular,] la demanda [carece] de una clara argumentación que le permita a la Corte razonar adecuadamente el juicio de inconstitucionalidad”. Con todo, el interviniente no pide a la Corte declararse inhibida. Id., p. 15.

23 Escrito de intervención del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, p. 16.

24 Id.

25 Escrito de intervención de la Universidad del Rosario, p. 11.

26 Id.

27 Escrito de intervención de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS), p. 11.

28 Id., p.8.

29 Escrito de intervención de la Universidad Libre, p. 3.

30 Id.

31 Id.

32 Id.

33 Comunicaciones remitidas en las fechas señaladas por parte de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, al correo electrónico secretaria3@corteconstitucional.gov.co y que obran en el expediente electrónico en 187, 41 y 158 folios, respectivamente.

34 Es de anotar que, en el párrafo introductorio de su concepto, el Procurador General de la Nación “solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019”. Sin embargo, tanto sus argumentos como la solicitud que hace al final del documento están encaminadas a pedir “a la Corte Constitucional que declare EXEQUIBLE las expresiones acusadas”.

35 Concepto del Procurador General de la Nación, p. 6.

36 Id.

37 Id.

38 Id.

39 Id., p. 7.

40 Id., p. 8.

41 Id.

42 Id.

43 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Reiterada en las sentencias C-247 de

2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

44 Id.

46 Id.

47 Id.

48 Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2020.

49 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

50 Id.

51 Escrito de demanda, p. 6. Cfr. Escrito de intervención de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS), p. 11.

52 Escrito de demanda, p. 7. Cfr. Escrito de intervención de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS), p. 8.

53 Escrito de demanda, p. 5. Cfr. Escrito de intervención de la Universidad Libre, p. 3.

54 Escrito de intervención de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS), p. 11.

55 Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 3.

56 Id., p. 4.

57 Id. Cfr. Escrito de intervención del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, p. 16.

58 Escrito de intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública, p. 13. Cfr. Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 9.

59 Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 6.

60 Id. Cfr. Escrito de intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública, p. 11.

61 Escrito de intervención de la Universidad del Rosario, p. 11.

62 Id.

63 Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.2.3.6.1.

64 Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.2.3.4.1. “Objeto del diagnóstico ambiental de alternativas. El diagnóstico ambiental de alternativas (DAA), tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad. Las diferentes opciones deberán tener en cuenta el entorno geográfico, las características bióticas, abióticas y socioeconómicas, el análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad; así como las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas”.

65 Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.2.3.3.2

66 “Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de conducción de fluidos por ductos en el sector de hidrocarburos y se adoptan otras determinaciones”.

67 “Por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, requerido para el trámite de la licencia ambiental en proyectos de uso de energía solar fotovoltaica y se toman otras determinaciones”.

68 Resolución 1670 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

70 Artículos 2.2.1.1.4.4, 2.2.1.1.5.6., 2.2.1.1.6.3. y 2.2.1.1. 7.15. del Decreto 1076 de 2015.

71 Artículo 2.2.3.2.16.5. del Decreto 1076 de 2015. Cfr. Artículo 2.2.3.2.16.6. ibidem.

72 Artículo 2.2.3.3.5.2. del Decreto 1076 de 2015.

73 Artículos 2.2.1.1.4.1. y 2.2.1.1.4.3. del Decreto 1076 de 2015.

74 Artículos 2.2.1.1.5.2. y 2.2.1.1.5.5. del Decreto 1076 de 2015. Cfr. Artículo 2.2.1.1.5.3: “Los aprovechamientos forestales únicos de bosque naturales ubicados en terrenos de dominio público se adquieren mediante permiso” y artículo 2.2.1.1.5.6: “Los aprovechamientos forestales únicos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio privado se adquieren mediante autorización”.

75 Artículo 2.2.1.1.6.2. del Decreto 1076 de 2015. Cfr. 2.2.1.1.6.1: “Los aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público se adquieren mediante permiso” y artículo 2.2.1.1.6.2: “Los aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio privado, se adquieren mediante autorización”.

76 Artículo 2.2.1.1.9.2. del Decreto 1076 de 2015.

77 Artículo 2.2.2.9.2.1. del Decreto 1076 de 2015.

78 Artículos 2.2.2.8.2.3. y 2.2.2.8.3.2. del Decreto 1076 de 2015.

79 Artículo 2.2.5.1.7.4. del Decreto 1076 de 2015.

80 Artículo 2.2.1.2.21.2. del Decreto 1076 de 2015.

81 Artículo 2.2.1.1.16.1. del Decreto 1076 de 2015.

82 Artículo 2.2.1.2.19.2. del Decreto 1076 de 2015.

83 Artículo 87 del Decreto 1541 de 1978. Cfr. Artículo 2.2.3.2.19.6. del Decreto 1076 de 2015 y artículo 102 del Decreto Ley 2811 de 1974.

84 Artículo 2.2.3.2.16.5. del Decreto 1076 de 2015.

85 Artículos 88, 96 y 97 del Decreto Ley 2811 de 1974.

86 Artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974.

87 Artículos 2.2.3.2.9.1. y 2.2.3.2.9.2. del Decreto 1076 de 2015. Cfr. Artículos 2.2.3.2.10.1. a 2.2.3.2.10.20. del Decreto 1076 de 2015 y 28 del Decreto 1575 de 2007.

88 Corte Constitucional, sentencias C-262 de 1995, C-578 de 1999, C-035 de 2016 y C-127 de 2018.

89 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2018.

90 Constitución Política, art. 331. “ARTICULO 331. Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación”.

91 Constitución Política, art. 150.7. “ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones (...) Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

92 Corte Constitucional, sentencias C-127 de 2018 y C-035 de 2016.

93 Id.

94 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2018.

95 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

96 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003. “Esta interdependencia ecológica entre lo local, lo regional y lo nacional, ha llevado a la Corte Constitucional a sostener que las funciones que desarrollan las corporaciones autónomas no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en el sentido político administrativo. Prestan

funciones que se asemejan más a la descentralización especializada por servicios, dentro de una región determinada”.

97 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003.

98 Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018.

99 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

100 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003.

101 Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2003 y T-123 de 2009

102 Id.

103 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003.

104 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2018. Ver también, sentencia T-338 de 2017.

105 Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2003 y C-127 de 2018.

106 Id.

107 Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1999.

108 Corte Constitucional, sentencia C-570 de 2012.

109 Corte Constitucional, sentencia C-689 de 2011.

110 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

111 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2018.

112 Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1999.

113 Corte Constitucional, sentencia C-570 de 2012.

114 Id.

115 Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1999.

116 Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1999.

117 Id.

118 Corte Constitucional, sentencia C-570 de 2012. Ver también, sentencias C-593 de 1995, C-275 de 1998 y C-994 de 2000.

119 Corte Constitucional, sentencia C-275 de 1998.

120 Corte Constitucional, sentencias C-570 de 2012 y C-127 de 2018. Ver también, sentencia C-035 de 2016. “Ahora bien, si ello es así, si el propósito del constituyente al establecer que el Congreso debe reglamentar la “creación y funcionamiento” de las CAR dentro de un régimen de autonomía es precisamente garantizar que las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales, es necesario concluir que dichas entidades gozan de autonomía funcional. Al respecto la jurisprudencia ha adoptado y aplicado en reiteradas ocasiones un criterio básico: el principio de rigor subsidiario, que prohíbe atribuirle a una entidad del orden nacional una competencia propia del orden regional, departamental o municipal, a menos que ello esté justificado en la necesidad de garantizar un bien jurídico que desborda el ámbito de competencia de la entidad a la cual le corresponde”.

122 En efecto, el artículo 30 de la Ley 99 de 1993 dispone que las CAR deben cumplir su objeto y funciones “conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”.

123 Corte Constitucional, sentencia C-534 de 1996.

124 Id.

125 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003.

126 Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1999.

127 Corte Constitucional, sentencia C-462 de 2008.

128 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003.

129 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

130 Id.

131 En concordancia con ello, el principio normativo general de armonía regional prevé que las entidades territoriales deben ejercer sus funciones de manera coordinada y armónica con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales.

132 Ley 99 de 1993, art. 63.

133 Id.

134 Corte Constitucional, sentencia C-554 de 2007.

135 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003.

136 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2018. Cfr. Sentencias C-035 de 2016, C-123 de 2014, C-462 de 2008 y C-593 de 1995.

137 Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2002. Ver también, C-467 de 2016. Cfr. Sentencias C-467 de 2016, C-554 de 2007, C-894 de 2003, C-535 de 1996, T-993 de 2012 y T-693 de 2012.

138 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2018. Cfr. Sentencias C-035 de 2016, C-123 de 2014, C-462 de 2008 y C-593 de 1995.

139 Corte Constitucional, sentencia C-994 de 2000 y C-462 de 2008.

140 Corte Constitucional, sentencia C-689 de 2011.

141 De igual forma, el artículo 16 del CPACA dispone que las autoridades administrativas tienen “la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos”.

142 Corte Constitucional, sentencia C-554 de 2007.

143 Sentencia T-777 de 2015. Ver también sentencia T-471 de 2014.

144 Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004.

145 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de septiembre de 2006. Radicación número: 11001-03-27-000-2000-00011-01(18136).

146 Corte Constitucional, sentencia C-994 de 2000.

147 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

148 Es importante precisar que en esta sentencia la Corte aplicó un test de intensidad débil.

149 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

150 La Sala reitera que, por regla general, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar el régimen de funcionamiento de las CAR y delimitar el alcance de su autonomía. Sin embargo, cuando en la configuración de dicho régimen el legislador limita funciones de las CAR que están intrínsecamente relacionadas con el ejercicio de sus competencias constitucionales y la protección diferenciada de los ecosistemas, dicho margen se reduce y exige de la Corte un estándar de escrutinio ms estricto.

151 Este Tribunal ha precisado que “la sola invocación del carácter unitario del Estado” no es una razón suficiente para que una restricción al ejercicio de las competencias de estas entidades sea constitucionalmente válida. Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2003, C-570 de 2012, C-035 de 2016 y C-127 de 2018.

152 La Corte Constitucional ha señalado que las intervenciones del legislador no deben limitar de forma “excesivamente gravosa” el contenido mínimo de autonomía de las CAR constitucionalmente protegido. Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

154 Secretaría Jurídica de la Presidencia, respuesta al auto de pruebas del 23 de octubre de 2020, pág. 9.

155 Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2012.

156 Id., pág. 13.

157 Escrito de intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, p. 6.

158 El artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 dispone: “Supresión de trámites, procesos y procedimientos para la modernización y eficiencia de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: || Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. Con fundamento en esta disposición, el Presidente de la República expidió el Decreto 2106 de 2019.

159 De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6, inciso 3°, del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad excepcional de integrar al estudio de constitucionalidad otras disposiciones no demandadas en los siguientes eventos: “(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional”. Cfr., entre otras, las sentencias C-579 de 2013, C-286 de 2014, C-246 de 2017, C-394 de 2017, C-120 de 2018 y C-047 de 2021.

160 En relación con este estándar, cfr., en particular, las sentencias C-305 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-714 de 2008, C-1062 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-453 de 2016, C-008 de 2018, C-068 de 2020, C-415 de 2020, C-440 de 2020, C-030 de 2021 y C-047 de 2021. Este estándar exige, “llevar a cabo [...] tres etapas. En la primera, se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental. En la segunda, se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En la tercera, se ha de constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan” (párrafo final del fj 87 de la Sentencia C-415 de 2020, negrilla del

original).

161 Una de las razones a partir de las cuales en esta sentencia la Corte justificó la declaratoria de inexecutable de la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018”, prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, fue que introducía una modificación permanente al ordenamiento jurídico: “211. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, por lo tanto, modifica una legislación ordinaria comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexa (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente” (negritas del original)

162 A partir de razones semejantes a las expuestas en la Sentencia C-415 de 2020, en la Sentencia C-440 del mismo año la Sala justificó la inexecutable de la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, así: “Además, la Corte advierte que, dada la materia que regula la disposición acusada, esta tiene por objeto llenar las inconsistencias que presentan leyes anteriores, en este caso la Ley 769 de 2002 y, además, tiene vocación de permanencia, lo cual desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República. En efecto, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorga responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, genera un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. De ahí que, para la Corte, la derogatoria mencionada no tenga por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio”.

163 Por razones parecidas a las expuestas en las providencias en cita, en la Sentencia C-047 de 2021, la Corte Constitucional declaró inexecutable “con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021, la Ley 1951 del 24 de enero de 2019, ‘por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el

Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones’, y los artículos 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, ‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’’, por las razones expuestas en esta sentencia”. En particular, precisó: “En relación con las disposiciones de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, [...] no es posible adoptar medidas que no correspondan a la función de planeación y que no tengan por finalidad impulsar el cumplimiento del Plan para el correspondiente periodo presidencial. En este caso, la medida tenía por objeto subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica y a las funciones del Ministerio, materia que debía tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático, en especial, la deliberación y las mayorías propias del debate legislativo [...]”.

164 “[L]os juicios constitucionales sobre contenidos normativos que deberían someterse a un juicio ordinario de constitucionalidad, al estar incluidas en un Decreto ley, deben ser escrutinio más estricto, como, por ejemplo, un juicio estricto de razonabilidad o de igualdad. Como ha dicho la Corte, si la razón que justifica que el control de constitucionalidad sea deferente con el legislador es el respeto al principio democrático, es decir, el respeto a las decisiones adoptadas por el Congreso de la República, el foro representativo, deliberativo y pluralista de toda la Nación, entonces, cuando la norma no ha sido expedida por el Congreso, lo propio es que el juez constitucional sea más estricto en su análisis.” Sentencia C-943 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

165 Sentencia C-554 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.

166 Supra. párr. 48.

167 Sentencia C-127 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Esta misma providencia señala que: “Toda la jurisprudencia de esta Corporación se dirige unívocamente a establecer que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales para el desarrollo de la política medioambiental excluye la facultad del Legislativo para limitar el ejercicio de funciones de las CAR sobre el manejo de sus asuntos. Ello no solo por la mayor cercanía que tienen frente al ciudadano en comparación con las entidades del orden nacional, sino porque tienen mayor conocimiento de los ecosistemas que pueden verse afectados por los impactos ambientales de los proyectos en cuestión.”

168 Sentencia C-894 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil. Reiterada en Sentencia T-123 de 2009. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

169 Supra. párr. 81 y 88.

170 Supra. párr. 87.

171 Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 255.

172 Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. op. cit., párr. 156.

173 “En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el deber de actuar con debida diligencia ha sido abordado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, respecto de los cuales los Estados se comprometen a adoptar “todas las medidas apropiadas” tendientes a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos correspondientes. Además, como ha resaltado esta Corte, el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”. Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. op. cit., párr. 213.

174 Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. op. cit., párr. 142.

175 Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. op. cit., párr. 147.

176 Artículo 63. “(...) Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales

renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.”

177 ARTICULO 84. “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.”

178 Sentencia C-509 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.