

Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental

Un análisis desde la política pública

Alfredo Guillermo Molina Triana

Molina Triana, Alfredo Guillermo

Las autoridades del sistema nacional ambiental : un análisis desde la política pública / Alfredo Guillermo Molina Triana. – Bogotá : Universidad Sergio Arboleda, 2014.

154 p.

ISBN 978-958-8745-78-7

1. POLITICA AMBIENTAL - COLOMBIA 2. MEDIO AMBIENTE I. Título

333.7 ed.21

Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental

Un análisis desde la política pública

ISBN: 978-958-8745-78-7

© Alfredo Guillermo Molina Triana
alfredomolinat@gmail.com

Universidad Sergio Arboleda

Instituto de Estudios y Servicios Ambientales - IDEASA

Edición: marzo de 2014

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Edición realizada por la Dirección de Publicaciones Científicas y el Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.

Calle 74 No. 14-14
Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131
www.usergioarboleda.edu.co
Bogotá, D.C.

Directora de Publicaciones Científicas:
Yadira Caballero Quintero
yadira.caballero@usa.edu.co

Director del Fondo de Publicaciones:
Jaime Arturo Barahona Caicedo
jaime.barahona@usa.edu.co

Impresión: Digiprint
Bogotá, D.C.

DEDICATORIA

A mi esposa Ofelia y a mi amada hija Gabriela por su apoyo emocional, su paciencia y sacrificio.

A mi madre y hermanos por sus esfuerzos y buenos deseos en el desarrollo de mí vida personal y profesional. A mi padre que desde el cielo intercede ante Dios por mi vida.

A los profesores Luis Carlos Valencia, Javier Torres y Fabián Acuña, por sus exigencias, aportes, dedicación y orientación.

Al Instituto de Estudios y Servicios Ambientales –IDEASA– de la Universidad Sergio Arboleda por su apoyo y colaboración permanente.

Contenido

Introducción.....	13
Capítulo I	
Marco conceptual.....	17
1.1. Estado.....	17
1.2. Instituciones.....	19
1.3. Políticas públicas.....	22
1.4 Marco institucional colombiano.....	24
1.5. Del ejercicio de autoridad.....	27
Capítulo II	
Evolución institucional de las autoridades ambientales y de las dinámicas de gobierno.....	31
2.1. Evolución institucional.....	31
2.1.1. Autoridades ambientales antes de la Constitución de 1991.....	31
2.1.1.1. INDERENA.....	31
2.1.1.2. Corporaciones Autónomas Regionales.....	32
2.1.2. Autoridades ambientales después de la Constitución de 1991.....	34
2.1.2.1. Orden nacional.....	34
2.1.2.1.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	34
2.1.2.1.2. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.....	38
2.1.2.1.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.....	40
2.1.2.2. Orden regional.....	41
2.1.2.2.1. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.....	41
2.1.2.3. Orden local.....	43
2.1.2.3.1. Autoridades Ambientales Urbanas.....	43
2.1.2.3.2. Establecimientos Públicos Ambientales.....	46
2.1.2.3.3. Las Áreas Metropolitanas.....	47

2.1.3. Elementos comunes de las autoridades ambientales	48
2.1.3.1. Planificación y planeación.....	48
2.1.3.2. Estructura de las autoridades ambientales.....	49
2.1.3.3. En el marco de la coordinación	49
2.1.3.3.1. Desde los órganos de dirección y administración	50
2.1.3.3.2. Como principio de interrelación.....	51
2.2. Dinámicas de Gobierno: evolución 1990 – 2012.....	52
2.2.1. César Gaviria Trujillo: La Revolución Pacífica, Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994	52
2.2.2. Ernesto Samper Pizano: El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.....	53
2.2.3. Andrés Pastrana Arango: Cambio para construir la paz, Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002.....	54
2.2.4. Álvaro Uribe Vélez: Hacia un Estado Comunitario, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.....	55
2.2.5. Álvaro Uribe Vélez: Desarrollo para todos, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.....	56
2.2.6. Juan Manuel Santos Calderón: Prosperidad para todos, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.....	56
Capítulo III	
Análisis de la evolución institucional y de las dinámicas de gobierno.....	61
3.1. Ejercicio de autoridad.....	61
3.2. Génesis	66
3.3. Elementos comunes a las autoridades ambientales	68
3.3.1. Planificación y planeación.....	69
3.3.2. Estructura de las autoridades ambientales.....	70
3.3.3. En el marco de la coordinación	71
3.3.3.1. Desde los órganos de dirección y administración	71
3.3.3.2. Como principio de interrelación.....	73
3.4. Instituciones relacionadas con el ejercicio de autoridad	74
3.4.1. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –CORMAGDALENA.....	75

3.4.2. Las entidades territoriales en el marco de la competencia ambiental	76
3.4.3. Departamentos y municipios	76
3.4.4. Los territorios indígenas.....	79
3.5. Análisis de las dinámicas de Gobierno.....	80
3.5.1. Política sectorial ambiental en Colombia.....	83
3.5.2. El concepto de desarrollo sostenible determina la transversalidad del deber de protección ambiental.....	87
Capítulo IV	
Debate sobre las autoridades ambientales	91
4.1. Una mirada desde los medios de comunicación.....	91
4.2. Dinámica de la gestión ambiental	98

COLOMBIA COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Por: **Juan Manuel Santos**

Presidente de la República de Colombia

La influencia del cambio climático ha obligado a las naciones a enfrentar un gran desafío: disponer toda la estructura del Estado para ajustarse a esa realidad irreversible y diseñar políticas integrales capaces de asegurar un desarrollo sostenible.

En Colombia, un país cuyas condiciones geográficas lo hacen especialmente vulnerable a los impactos del cambio climático, se empezó a abordar el tema medioambiental con mayor énfasis a partir de la Constitución de 1991, que incluyó dentro de sus preceptos la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

La estrategia medioambiental del Plan Nacional de Desarrollo trazado por nuestro gobierno, llamada *La sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo*, planteó la necesidad de reestructurar el Sistema Nacional Ambiental –SINA– para corregir falencias como la falta de información sobre el territorio, el choque de funciones, la escasa coordinación entre las autoridades ambientales adscritas al Sistema y la burocracia, entre otros. En esa dirección, decidimos reestructurar el anterior Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dando vida nuevamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y dotándolo de herramientas para promover la preservación y explotación responsable de la biodiversidad de nuestro país y su gran cantidad de recursos hídricos, riquezas invaluable.

Actualmente, Colombia es vista como un país que le aporta a la sostenibilidad del planeta y que está dejando un legado a las nuevas generaciones. A nivel internacional se está empezando a reconocer nuestro trabajo, lo cual es muy satisfactorio. Por ejemplo, Colombia lideró la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sos-

tenible que se adoptó en la Cumbre Ambiental Río+20, y ganamos el *Mercury Bronze Award* por promover la ley que prohíbe el uso de mercurio en la minería y en la industria para el año 2020. El mundo entero nos felicitó por haber duplicado el área protegida del Parque Nacional Chiribiquete, ubicado en pleno corazón de la Amazonía, como una apuesta por la sostenibilidad y el bienestar no solo de los colombianos sino del planeta.

Desde luego, falta mucho por hacer. Ahora tenemos frente a nosotros un enorme desafío: enmarcar dentro de la normatividad a todas las actividades productivas que generen impactos ambientales, evitando el deterioro de los ecosistemas, la contaminación de las cuencas hídricas y la pérdida de biodiversidad. Para ello, se requiere del concurso del Estado en su conjunto, pero sobre todo de las instituciones que conforman el SINA y su adecuado relacionamiento con las demás instancias.

En este contexto es satisfactorio encontrar estudios como el que ha desarrollado en este libro el académico Alfredo Molina Triana –representante a la Cámara–, un legislador que se ha dedicado al estudio de los temas ambientales y ecológicos. En esta investigación Alfredo ha centrado su análisis en la manera en que los gobiernos recientes han direccionado su política medioambiental para cumplir el mandato constitucional de asegurarles a los colombianos un medio ambiente sano y lograr que el progreso económico y social no agote los recursos naturales, que son el patrimonio de las futuras generaciones. Bien dijo un naturalista norteamericano al que cité en mi discurso de posesión el 7 de agosto de 2010: “*El mundo no es una herencia de nuestros padres sino un préstamo de nuestros hijos*”.

En este libro, el representante Alfredo Molina no solo analiza la manera en que se ha desarrollado la institucionalidad ambiental en los últimos tiempos sino que hace propuestas sin duda pertinentes. De ahí su valor para la academia y para todos los que tenemos a cargo la labor de asegurarle al país un desarrollo integral, en el que vayan de la mano la eficiencia económica, la equidad social y el cuidado del medio ambiente.

PRESENTACIÓN

La problemática ambiental se ha agudizado en la posmodernidad. Es así, como se han desencadenado una serie de respuestas tanto del ámbito privado como del público. El accionar del Estado se dirige a la conservación y protección del medio ambiente, a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo que involucre la sostenibilidad y la garantía de los derechos ambientales como eje fundamental de las legislaciones. No obstante el esfuerzo, en el caso colombiano se evidencia la necesidad de un adecuado manejo por medio de la acción institucional. En la actualidad y después de la reforma del año 1993, en materia de política pública ambiental, se reprocha el papel de las instituciones ambientales y principalmente, el de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -CAR- frente a su función de autoridad y de protección del medio ambiente, así como de los recursos naturales, denotando dificultades comunes en el ejercicio institucional.

El libro tratará sobre las instituciones y en especial las autoridades ambientales, su evolución y el análisis de su naturaleza. Se realiza una exégesis de textos constitucionales, legales o producto de sentencias de tribunales, sin buscar medir los conceptos, ni cuantificar los fenómenos. Se encuentra que la institucionalidad ambiental se ha visto permeada por decisiones políticas que priman sobre el deber de protección ambiental.

INTRODUCCIÓN

Los problemas ambientales no son propios únicamente de la sociedad actual, con el hombre y sus primeras innovaciones estos se agudizaron. La Revolución Industrial introdujo una nueva problemática ambiental derivada de las máquinas. El desarrollo posterior propició nuevas revoluciones paralelas centradas en el mercado por el consumo excesivo de bienes y servicios: la económica, la tecnológica y la energética; que desencadenaron modos de relación más intensos entre el ambiente y la sociedad. Y por consiguiente, el incremento de la problemática ambiental (Ángel, 1999, p. 43).

La respuesta a la problemática ambiental, desencadenó en la esfera mundial movimientos sociales y cambios en la política. Los Estados han tomado postura en torno a la conservación del medio ambiente y a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo que incorpora la sostenibilidad, la protección del ambiente y la garantía de los derechos ambientales como eje fundamental de las legislaciones (Herrera, 2001, p. 17). A pesar de ello, la problemática ambiental evidencia la necesidad de un adecuado manejo por medio de la acción institucional del Estado.

En Colombia, la relación ambiente y sociedad a partir del modelo de desarrollo basado en la economía de mercado también generó un incremento de la problemática ambiental. Esto lo confirma el Informe del estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – [MADS] (2010), que muestra la afectación en los recursos: agua, atmosfera, fenómenos climáticos, suelos, bosques, biodiversidad, ecosistemas y especies (p. 29). Así mismo, el país asumió una posición en cuanto a la protección del ambiente en la Constitución Política de 1991, propendiendo por la

participación ciudadana y por una institucionalidad estatal autónoma y descentralizada representada por las autoridades ambientales nacionales, regionales y locales¹ que garantice la implementación de las políticas públicas ambientales formuladas (Riveros, & León 1997, pp. 9-11).

Hoy en día y después de la última reforma del año 1993, en materia de política pública ambiental, se reprocha el papel de las instituciones ambientales y principalmente, el de las Corporaciones regionales frente a su función de autoridad y de protección del medioambiente, así como de los recursos naturales, pues evidencia problemas comunes en el ejercicio institucional como: no contar con una visión regional e integral, ausencia de definición de las determinantes ambientales que orienten un adecuado ordenamiento del territorio, deficiencia en la atención de problemáticas que son competencia directa de los mismos municipios, la actuación en algunas ocasiones con prácticas burócratas, la falta de coordinación en los procesos de planeación en los niveles nacional, regional y local; el no cumplimiento de los canales de comunicación adecuados que les permita mejores niveles en las relaciones y coordinación, así como la falta de información que le facilite obtener un conocimiento detallado del territorio (Ministerio del Medio Ambiente, 2010)

También se ha censurado el papel de las autoridades ambientales por la falta de acción preventiva, y correctiva, durante el fenómeno climático extremo - fenómeno de la niña- suscitado entre los meses de noviembre de 2010 y enero de 2012. Este suceso está relacionado con el cambio de temperatura del Océano Pacífico, que generó impactos sociales y económicos de alta magnitud. La respuesta a dicho fenómeno se supedita desde la competencia legal a un marco normativo que aclare el papel del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – CAR, frente a la prevención y atención de desastres; tema a cargo de otro

¹ En el contexto nacional y regional las autoridades ambientales están representadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por las Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible –CAR y las Autoridades Ambientales Urbanas respectivamente.

sistema denominado “Sistema General de Prevención y Atención de Desastres” a cargo del Ministerio del Interior.

En consecuencia, el presente libro, a partir de un enfoque institucional y de un diseño metodológico cualitativo, pretende analizar la evolución y la institucionalidad de las autoridades ambientales del orden nacional, regional y local del Sistema Nacional Ambiental – SINA entre el periodo que va desde 1991 hasta abril 29 de 2013, fecha en la que se expidió el régimen para las Áreas Metropolitanas, en virtud de la cual a estas se les invistió de autoridad ambiental. Dicho análisis se desarrolló a partir de la revisión de literatura especializada, bases de datos, textos normativos e institucionales que implican la gestión y la estructura de las autoridades ambientales. Por tanto, se tuvieron en cuenta las leyes y documentos en los que se enmarcan las reformas, la política y las instituciones.

A través del análisis de los artículos y planteamientos de los medios de comunicación, se observó la percepción de la sociedad respecto de las autoridades ambientales. Así mismo, a partir del análisis de entrevistas semiestructuradas a expertos pertenecientes a la comunidad ambiental especializada, se recopilaron conceptos respecto a los elementos de interés académico. El acercamiento a la política en presente libro gira alrededor de las instituciones y las normas que las generan, pudiéndose especificar el enfoque jurídico institucional. Por lo tanto, el interés persigue personificar las instituciones, y en especial las autoridades ambientales, su evolución y el análisis de la naturaleza de estas, complementado de una exégesis de textos constitucionales, legales o producto de sentencias de tribunales, sin pretender medir los conceptos, ni realizar la cuantificación de los fenómenos (Losada, & Casas, 2010, pp. 166-168).

El libro se desarrolla en cuatro capítulos organizados así: el primero aborda el marco conceptual e institucional ambiental en Colombia. El segundo describe la evolución institucional de las autoridades ambientales, su génesis y las diferentes instituciones que la ejercen, al igual que las instancias relacionadas. Se

describen las dinámicas de Gobierno desde el periodo presidencial de Cesar Gaviria Trujillo hasta la fecha, pormenorizando el panorama ambiental de cada periodo y mostrando el desarrollo de los componentes ambientales en la política nacional. En el tercer capítulo se plasma el análisis integral del documento, donde se presenta la argumentación relacionada con la naturaleza de la autoridad ambiental, la evolución institucional, las instancias relacionadas, las dinámicas de Gobierno y la formulación de la política pública. Finalmente, en el cuarto capítulo, se hace una revisión de los medios de comunicación escritos para conocer la percepción de la sociedad respecto a las autoridades ambientales, así como el análisis del discurso de los expertos pertenecientes a la comunidad ambiental especializada.

MARCO CONCEPTUAL

En ésta sección se plantea el marco conceptual que orientará el desarrollo del presente libro. Los principales elementos de análisis corresponden al Estado y en especial a sus instituciones y políticas públicas. Por otro lado, el concepto de autoridad como complemento para el análisis comparativo entre las autoridades ambientales de índole nacional, regional y local.

1.1. Estado

Para Kelsen (1979, p. 6), la definición de Estado no tiene un concepto unívoco, sino varios que se correlacionan entre sí. Lo que interesa es establecer mediante el análisis de los problemas de la teoría general del Estado, aquel concepto de *Estado* en torno al cual giran todos o algunos de tales problemas; es decir, el que presupone las diferentes doctrinas del territorio, del poder, del pueblo, de la Constitución, de la forma, de las instituciones, de los órganos o sistemas, entre otros. Lo anterior se constituye en el preámbulo principal relacionado con la presente reflexión académica, teniendo en cuenta que el Estado, sus instituciones, su marco normativo y las políticas públicas son los referentes principales de análisis en el ámbito particular del mismo.

La naturaleza del Estado, se entrelaza con las relaciones conceptuales entre Estado-sociedad, y entre Estado-derecho. El Estado, considerado una asociación de hombres, cae en la categoría de la sociedad, en tanto que a la sociedad se le considera una sección de la naturaleza o una conexión de causas y efectos. En tal sentido, se le atribuye al Estado una realidad psíquica y otra física. En la realidad física se dice que el Estado posee elementos de la naturaleza; mientras que en el idealismo se involucran el conjunto de normas del Derecho, es decir, proposiciones que expresan un de-

ber ser, que en el caso del Derecho positivo no es más que relativa (Kelsen, 1979, p. 7).

Los elementos conceptuales de la teoría del Estado, se enmarcan en el orden jurídico en primer lugar, donde el Estado se determina como un sistema de normas. Allí la existencia objetiva del mismo se representa en las normas que constituyen el orden estatal. El Estado por tanto, está sobre los individuos que lo conforman, donde toda fuerza de obligar procede del mismo. En segundo lugar, es importante en el marco conceptual explorar el Estado como aparato coactivo y de poder, donde la coacción del Estado, a partir del marco normativo se entrelaza con la coacción como hecho psíquico, buscando mayor eficacia en las representaciones normativas, como reglas motivadoras que determinan la conducta efectiva de los hombres, que solo puede predicarse en el Derecho (Kelsen, 1979, pp. 21-22).

En tercer lugar, es relevante abordar al Estado como soberano, en donde lo característico consiste en concederle a este su valor absoluto. En tal sentido, se diferencia al Estado de las restantes comunidades, en especial de los municipios y demás corporaciones territoriales análogas, comprendidas como partes integrantes del Estado y sometidas a él; donde este se asemeja a la máxima corporación suprema (Kelsen, 1979, pp. 151-152).

Se considera a partir de estos elementos teóricos en el nuevo contexto político y económico internacional, así como los contextos de país, regiones y localidades para fortalecer la acción institucional, y de la formulación e implementación de las políticas públicas para la protección ambiental como problema principal a resolver; y, para aclarar el papel del Estado colombiano desde el interés particular en el tema que nos ocupa en este estudio: el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y sus instituciones, que ejercen la función de autoridad ambiental. Es necesario retomar la definición de Roth (2012), quien determina que:

El Estado es una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio

de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción (p.19).

De modo tal que el Estado conformado por instituciones y redes de interacción, ejerce su acción en un entorno específico a partir de las leyes para de manera formal modificar o establecer las reglas de juego, elementos que se profundizarán en el siguiente apartado.

1.2. Instituciones

Respecto a las instituciones, el interés de estudio se enmarca en las formales, es decir, las creadas por las constituciones políticas de los Estados (agencias estatales), las cuales proporcionan una estructura a la interacción humana. Las instituciones por consiguiente son el producto de la creación humana, lo mismo que su evolución y su modificación. Su función principal estaría referida a reducir la incertidumbre de una sociedad, estableciendo una estructura estable de la interacción humana, no necesariamente eficiente (North, 2006, p. 13-16).

Por tanto, la organización de una sociedad en forma de Estado, sugiere que sus problemas, son problemas estatales. Y en consecuencia, la distribución del poder y las funciones de este, particularmente materializadas en el establecimiento de acciones, permiten develar, como lo introduce André-Nöel Roth (2012), el “comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas” (p. 18). En este sentido, el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos formalizan unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular, en respuesta a la sociedad que legitima la acción institucional y la respuesta del Estado (p. 19).

En tal sentido, las instituciones definidas como: “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”

(North, 2006, p. 13), afectan el desempeño de cada uno de los sectores de la sociedad: el económico, ambiental, social, cultural, entre otros, y reducen la incertidumbre por el hecho que proporcionan una estructura a la vida diaria. Son una guía para la interacción social formal o informal.

Para Wiesner (1997):

Quizás la más importante de todas las instituciones creadas por el hombre es la noción del Estado y su expresión específica en unas reglas, normas y conductas. Del Estado, como institución, se derivan otras instituciones como la competencia y los mercados (p. 12).

Por consiguiente, no hay nada significativo que excluya la competencia como una de las principales funciones del Estado. Dicha competencia es necesaria para regular el ejercicio de las preferencias públicas racionales, tanto las privadas como las del mercado.

Para Peters (2003), “la ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones” (p. 13), su análisis se centra en el nuevo institucionalismo, es decir, existió un viejo institucionalismo que presagió los elementos estructurales del Gobierno, como también sus elementos históricos y normativos. El elemento más importante de una institución es su rasgo estructural de la sociedad, y/o la forma de Gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislación, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal), punto de especial interés en la investigación; o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas) (p.13).

Por tanto, en el nuevo enfoque y según la visión de Peters (2003, p. 36), una institución posee características: la primera se refiere a que trasciende de los individuos a los grupos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores. Como segunda característica, una institución posee cierta estabilidad a través del tiempo. La tercera es que debe afectar el comportamiento individual, esto es, en cierto modo una institución, debe restringir el

comportamiento de sus miembros. Por último, y como cuarta característica, se dice que entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Desde otra visión, para Eslava (2011), el estudio de las instituciones no solo se explora por el marco general de las interacciones que tiene lugar en el edificio social; sino que también se encarga de los efectos de las mismas en el nivel más detallado de la vida ciudadana. Frente al marco constitucional y reglas institucionales es posible encontrar coincidencias que tienen como objetivo brindar coherencia a los esfuerzos orientados hacia la búsqueda de desarrollo de un territorio particular. Sin embargo los acuerdos para una política pública específica, como en este caso la ambiental, estarán influidos por las decisiones puntuales que resultan de la interacción de los actores e instituciones involucrados, para constituir un enfoque que se centra en los detalles (p. 45).

Lo anterior, puede complementarse con la teoría de la agencia, enfoque desarrollado en el ámbito de la teoría económica, a partir del diseño de instituciones que generan incentivos positivos para las empresas o agentes que participan en los mercados, que se extiende al estudio de las relaciones políticas y de las políticas públicas. Por ello, los gobiernos tienden a modificar la forma como ejercen autoridad para producir el bienestar colectivo, pasando de un esquema jerárquico y autoritario de acciones de control, a uno nuevo, donde las formas de gobernanza se encaminan a la adopción de acciones de supervisión y fortalecimiento de las capacidades autorregulatorias de la sociedad (Torres, 2011, pp. 2-3).

En este contexto, en el marco de la institucionalidad ambiental de Colombia, ambos sentidos se infieren, pues el esquema jerárquico autoritario es propio del procedimiento sancionatorio ambiental y de las funciones de evaluación, control y seguimiento, entre otras, en cabeza de las instituciones que ejercen autoridad; y el esquema de gobernanza pareciera ser el espíritu del SINA. No obstante, en materia del componente institucional la falta de claridad funcional y de competencias desdibuja el primer papel, que muchas veces es reclamado por la sociedad en torno a la per-

cepción que hay de la ausencia de respuesta institucional, cuando en un caso puntal se genera afectación de los recursos naturales o se producen efectos colaterales derivados de un fenómeno natural.

1.3. Políticas públicas

En relación con las políticas públicas, que se constituyen en otro referente importante en la investigación adelantada, estas deben responder a un determinado contexto de realidad, por eso el mundo ha concentrado sus esfuerzos en acciones colectivas para generar acciones locales. Según Roth (2012)

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 27).

Igualmente, para Roth (2012),

El análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones. De esta forma el análisis de las políticas públicas ha contribuido a ver el Estado con menos consagración o reverencia (p. 18).

Pese a esto, el proceso de construcción de las políticas públicas, debe tener un enfoque que se alimente de las experiencias locales y que debe dar cuenta del desafío intelectual, como también del quehacer gubernamental; esto significa que su elaboración no solo compete a expertos analistas sino también a gobernantes y ciudadanos.

En este panorama aparecen antagonismos cruciales, cuya resolución determina buena parte del curso de decisiones y acciones que configuran la política pública. Además está presente el

dualismo entre poder de *jure* y poder de *facto*, que consiste en conciliar los intereses contenidos en instituciones formales con las restricciones o facilidades que puede ofrecer la informalidad, muchas veces predominantes en la realidad de nuestra acción pública. A ello se le agrega el dilema entre la coexistencia de conciencia ciudadana respecto al potencial participativo, y la apatía e indiferencia en cuanto a los asuntos de interés colectivo (Eslava, 2011, pp. 28-29).

Es importante resaltar que la interacción entre actores y alternativas debe enmarcarse en una estrategia de desarrollo, que permita juntar los aportes desde criterios de cooperación. Si la estrategia parte de prioridades bien definidas, instituciones bien diseñadas, y la articulación de los actores para responder a los objetivos del bien público, garantizará la obtención de los resultados sociales esperados con base en dos criterios esenciales: transparencia y confianza. De esta manera, se posibilita contribuir a la legitimidad y gobernabilidad que configuran el sentido y contenido de las políticas públicas (Eslava, 2011, p. 29).

Finalmente, para Muller (2010) cada política pública es “un intento por actuar sobre un campo de la sociedad; a veces para retrasar su evolución y, lo más frecuente, para transformarla o adaptarla” (p. 112). Es así como ejemplo particular, la política de ambiente busca combatir las diferentes formas de contaminación. Así, “las políticas públicas constituyen el lugar donde una sociedad construye la relación con el mundo, es decir son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores” (p.112). Elaborar por consiguiente una política pública, consiste en:

Construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es el referencial de la política pública (Muller, 2010, p. 112).

Dicho referente, se compone de tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial, y la relación global – sectorial. El primero, referido a lo global, es una representación alrededor del que van a ordenarse y jerarquizarse diferentes representaciones sectoriales; el segundo, referido a la representación del sector; y el tercero, a la relación entre fenómenos globales y la aplicación particular a un Estado (Muller, 2010, pp. 118-123). Para el caso del presente libro se homologa el fenómeno de problemas ambientales globales al fenómeno de los problemas del Estado colombiano, y se sectoriza el análisis a la política pública ambiental aplicada por las autoridades.

1.4 Marco institucional colombiano

Al analizar la política ambiental desarrollada en Colombia, a partir de la Ley 99 de 1993, se evidencia que este marco normativo propuso que el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, sería descentralizado, democrático y participativo² (Constitución Política de 1991, Art. 1, Numeral 12). De igual forma, para dicho manejo se estableció un Sistema Nacional Ambiental –SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil (Art 1., Numeral 13). A su vez, que “las instituciones del Estado se estructuraran teniendo criterios de manejo integral del medio ambiente, y la interrelación con los procesos de planificación económica, social y física” (Art 1., Numeral 14).

El preámbulo de la Constitución Política, identifica como uno de sus propósitos el de asegurarle al pueblo de Colombia la vida, punto de partida de la protección al medio ambiente, como lo acepta buena parte de la doctrina especializada; por tanto, el cumplimiento de las normas ambientales a partir de sus instituciones son esenciales para la concreción de dicha garantía constitucional (Gustavo Moya Ángel y otros Vs Empresa de Energía de Bogotá y Otros, 2004).

² Ver anexo 1.

El marco de la institucionalidad, supone la existencia de un deber. Así las cosas, la definición de autoridades ambientales implica un deber formal de protección del ambiente, y una justificación supranacional, o por lo menos de fundamento constitucional, que le otorgue coercitividad.

El deber de protección del ambiente, surge entre otros, del principio de solidaridad social, sobre el cual se estructura la naturaleza social del Estado de derecho (Sentencia T-125 de, 1994). Es así, como la propia Constitución de 1991 impone a toda persona el deber de responder “con acciones humanitarias a situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas” (Art. 95). Al respecto, esta lectura de la jurisprudencia constitucional, permite sostener que del principio de solidaridad se justifica la consagración de deberes como: protección a las riquezas culturales y naturales de la nación (Art. 8), y velar por el medio ambiente sano (Arts. 79; 80; 95 Numeral 8).

La protección ambiental resulta entonces, un deber de fundamento constitucional, de carácter fundamental; del que surgen hacia Estado, de forma correlativa, deberes como:

La protección del ambiente en su diversidad e integridad; defender las riquezas naturales de la Nación, conservar las áreas de especial importancia ecológica; fomentar la educación ambiental; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (Sentencia C-431 del 2000).

Esta labor de protección, en el marco de la Constitución de 1991, se materializa en 1993, con la creación del SINA, integrado por:

Los principios y orientaciones generales; por la normatividad, por las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; por las fuentes y recursos económicos para el manejo y la re-

cuperación del medio ambiente; por las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental y por las entidades del Estado responsables de la política y de la acción regulatoria ambiental (Sentencia C- 220 de 2011);

Siendo la aproximación al estudio de estas últimas, las que ocupan las líneas del presente libro.

Son tres los niveles de acción del SINA: el de la formulación de la política; el de los recursos económicos y el de las instituciones; su articulación corresponde a lo que la Ley 99 de 1993 denomina gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, y que aquí se llamará gestión ambiental.

Así las cosas, la gestión ambiental es propia del SINA y su administración será un concepto interno de cada una de las instituciones que integran este sistema, bajo el cual se orienta su accionar. Para efectos de claridad conceptual, en la sucesiva lectura de este documento se hace necesario diferenciar como lo hace Vega (2001, p. 7) los términos de “gestión y administración”; correspondiendo el primero “al conjunto de acciones orientadas al logro de los objetivos funcionales de una empresa, es decir, la gestión implica el desarrollo amplio de las funciones de planificación, ejecución y control” (p. 7) y el segundo al “conjunto de acciones orientadas a garantizar el uso y aprovechamiento óptimo de los recursos empresariales” (p. 7).

La gestión ambiental, se concreta así, en la fijación de la política pública, en la definición de un marco regulatorio, y en el ejercicio sancionatorio consistente en la asignación de los instrumentos de prevención y reproche. En el SINA, esa gestión ambiental es ejercida por: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR, los grandes centros urbanos, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas. Durante la planeación y evaluación de la gestión, concurren de forma adscrita a la cartera ministerial, el Fondo Nacional Ambiental y entidades de carácter científico como:

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” - INVEMAR, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”; a quienes se les encargan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental (Vega, 2001, p. 7).

Así mismo, existe un marco complementario a la institucionalidad del SINA, del que participan los ministerios, las entidades estatales con responsabilidades ambientales, los organismos de control como la Contraloría General de la República³, la Procuraduría General de la Nación⁴ y la Defensoría del Pueblo, instituciones que cuentan con oficinas delegadas para lo ambiental.

1.5. Del ejercicio de autoridad

Es necesario identificar el alcance de la autoridad como característica de una institución. Así en este acápite, no se pretende esbozar el desarrollo histórico y la visión política del concepto; sino ofrecer una noción de la doctrina especializada y el enfoque jurisprudencial de las altas cortes del país.

En primer lugar, la composición del SINA consignada en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, se adecúa a la definición de organización ofrecida por Hall (1996), que al respecto la explica como:

³ Constitución Política de Colombia de 1991 establece: El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: “[...] 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente” (Art. 268).

⁴ La función ambiental de la Procuraduría General de la Nación no es la de un órgano decisorio en materia ambiental, su competencia se concreta en observar y vigilar que la dinámica de la administración se ajuste a criterios de legalidad. Así, la Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 277 establece: “4. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente” (Art. 277)

Una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de miembros; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad (p. 33).

En segundo lugar, es preciso indicar, que el ejercicio de control social, al menos en la actualidad, es propio de toda organización y consecuencia de la “dominación”, entendida como ejercicio de poder y autoridad (Cruz, 2009). El poder según Buckley (1993) es:

Control o influencia de ciertos actores sobre las acciones de otros, para promover sus metas sin el consentimiento de éstos, contra su ‘voluntad’, o sin su consentimiento o comprensión; los mecanismos que caracterizan al poder van desde la fuerza física, hasta la adjudicación de recompensas adicionales, pasando por la manipulación de símbolos, información y de otras condiciones ambientales (p. 271).

Además, Buckley (1993) entiende por autoridad:

El control de la conducta de otros para la promoción de metas colectivas, basadas en alguna forma discernible de consentimiento cognoscible de éstos. La autoridad implica una sujeción informada y voluntaria, que es un estado psicológico definido, y una coordinación o identidad de las orientaciones hacia metas de los controladores y controlados (p. 271).

En el marco jurídico interno, la Corte Constitucional se ha referido a la palabra autoridad, como un estadios que inviste a una persona natural o jurídica de la responsabilidad de adoptar decisiones, con la capacidad de hacerlas exigibles a un grupo indeterminado de personas, en todo caso subordinado a ella (Sentencia C-543 de 1992).

Con relación al campo de acción de las autoridades ambientales; debe advertirse que cuando la expresión autoridad ambiental

se modifica por una connotación plural *-autoridades ambientales-*, se supone la existencia de múltiples entidades que en un espacio geográfico determinado, y dentro de un ámbito de competencia, concurren a la satisfacción de un mismo objetivo. De acuerdo con la Constitución Política de 1991, en el contexto nacional, la coexistencia de entidades es propia de la descentralización⁵ como forma en que se desarrolla la función administrativa (Art. 209), y debe entenderse a partir del principio unitario, sobre el cual se organiza el Estado colombiano (Art. 1).

Los fundamentos legales, constitucionales e institucionales que definen la gestión ambiental colombiana permiten concluir que para lograr una buena gestión, es necesaria una sinergia entre las instituciones responsables de orientar y asignar las herramientas y aquellas instituciones responsables de ejecutar y controlar las orientaciones y asignaciones que las primeras determinen. No obstante, se ha observado que en el Estado colombiano, en lo que al tema ambiental se refiere, han existido casos en los que intereses políticos, particulares y, en especial, económicos, han primado sobre los intereses colectivos y de la sociedad. Lo cual ha traído como consecuencia una desarticulación entre las instituciones orientadoras y aquellas encargadas de proteger el medioambiente. Esto deriva en una ineficiente gestión, contrario a lo que se espera al momento de definir el andamiaje institucional.

El Sistema Nacional Ambiental -SINA, desarrolla dos líneas de acción tendientes a mejorar el proceso de orientación y control: una mediante la que se concreta la política pública, y otra, mediante la cual se surte su ejecución, vigilancia y control. Esta última, podría denominarse como ejercicio de autoridad ambiental. El Estado al delegar a las instituciones miembros del SINA la conservación y protección del medio ambiente garantiza que todas ellas sean involucradas, trabajando por un bien común y dando una visión multidisciplinar, como debe ser al medio ambiente.

⁵ Con la descentralización en Latinoamérica se ha buscado acercar el Estado al ciudadano, precisando las necesidades y situaciones específicas de cada territorio y respondiendo a las prioridades reales de la población (Rodríguez-Becerra, 2002).

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES Y DE LAS DINÁMICAS DE GOBIERNO

Esta sección describe las autoridades ambientales, evidenciando qué instituciones en el país han ostentado esa calidad y, cuáles han estado revestidas de esas competencias; en todo caso, se verifica su existencia en el orden nacional, regional y local.

2.1. Evolución institucional

2.1.1. Autoridades ambientales antes de la Constitución de 1991

2.1.1.1. *INDERENA*

El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables -INDERENA, se crea dentro de una reforma al sector agropecuario del país. Surge en 1968 a través del Decreto 2420. En cuanto a su naturaleza, el artículo 22 del Decreto 2420 de 1968 lo determina como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura, es decir, como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Respecto a su relacionamiento y coordinación, el INDERENA era miembro del Comité Ejecutivo del Sector Agropecuario (Decreto 2420 de 1968, Art. 13), y por lo tanto su estructura estaba al servicio de funciones de similar naturaleza (Art. 16).

En el campo de lo ambiental, sus funciones se encontraban previstas en el artículo 23 del Decreto 2420 de 1968 y como lo menciona Carrizosa Umaña (1994), el INDERENA actuaba como asesor del Gobierno Nacional en materia de política ambiental, teniendo a su cargo la conservación y el fomento de los recursos

naturales del país, así como su reglamentación; le correspondía la supervisión de la pesca marítima y fluvial, la administración de las aguas superficiales y subterráneas, de los suelos, de los bosques, de la fauna y de la flora silvestre, de los parques nacionales, de las hoyas hidrográficas, de las reservas naturales, de las sabanas y de las praderas nacionales (pp. 83 - 84).

Al INDERENA se le reconoce como legado de gran contribución, el Código de los Recursos Naturales y sus decretos reglamentarios, cuya iniciativa, elaboración y aprobación lideró Julio Carrizosa Umaña en calidad de gerente general de este ente (Rodríguez-Becerra, 2009) como una respuesta al requerimiento internacional de buena voluntad, adoptado durante la conferencia de Estocolmo de 1972 en su declaración final (Sabogal et al., 2001, p. 81).

2.1.1.2. Corporaciones Autónomas Regionales

En el estudio de Melo Salcedo (2001) que examinó la naturaleza de los órganos autónomos e independientes, se explica que en el régimen de las CAR es preciso identificar dos momentos históricos que cambiaron la manera como se les entendía. El primero hace referencia al año 1954, donde las CAR resultaban instrumentos del poder central para promover el desarrollo regional. En el segundo momento, 1991, las CAR se convirtieron en órganos independientes encargados de proteger la biodiversidad y los recursos naturales.

Como antecedente internacional de institucionalismo comparado, se resalta la *Tennessee Valle Authority* -TVA- institución que surgió como respuesta al fenómeno de la Gran Depresión de los Estados Unidos, y hoy se presenta al mundo como una gran experiencia norteamericana de desarrollo, que según Duran (2013) es el “proyecto más grande de generación de energía eléctrica que se ha desarrollado en los Estados Unidos de América” (párr. 1).

Como la TVA resultó ser el modelo en el que se basó la creación de las primeras CAR, es preciso abordar algunos aspectos que dan muestra de una relativa articulación entre desarrollo y

ambiente. La TVA es una corporación del Gobierno Federal de los Estados Unidos creada en 1933 por el Presidente Roosevelt y cuya vigencia aún mantiene. Así, debe recordarse que la TVA surgió con motivo de grandes inundaciones que impactaban la región y con una idea de aprovechamiento integral del río Tennessee, a la que se asignaron como objetivos mejorar la navegación, controlar las inundaciones y promover un uso adecuado de los terrenos del Valle, manteniendo y fomentando su desarrollo agrícola e industrial. Según Dourojeanni (2008) su creación y dinámica de acción convirtieron a una región atrasada del sur, en una de las más prósperas, gracias al desarrollo de la energía hidroeléctrica.

En Colombia, la primera corporación autónoma fue la del Valle del Cauca en 1954 –CVC- (Decreto 3110 de 1954) durante la Presidencia de Gustavo Rojas Pinilla. La CVC se creó como un órgano de promoción de desarrollo regional. Durante los años en mención, Colombia tuvo una tasa de crecimiento superior al 6%, provocada entre otros factores por los altos precios que el café registraba en el mercado externo -*Bonanza Cafetera*- (Meisel, et al. 1990). La función principal de la CVC era promover y encauzar el desarrollo económico y social de aquellos territorios comprendidos en su jurisdicción, por eso entre sus funciones se encontraban la planificación, la coordinación y la ejecución de obras de inversión (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, 2012).

En cuanto a la naturaleza de estas corporaciones autónomas, es preciso indicar, que se trataba de establecimientos públicos y con personería jurídica autónoma, es decir, con capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones (Acto legislativo 05 de 1954, Art. 1).

Catorce años después, durante el Gobierno presidencial de Carlos Lleras Restrepo, mediante el Decreto 2420 del 24 de septiembre 1968, se estableció que las CAR serían establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Agricultura (Art. 59) y funcionarían como organismos del sector agropecuario (Art. 19); en esta tarea las CAR participaban en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo del sector agropecuario (Decreto 2420 de 1968, Art. 19).

El 10 de abril de 1974, durante el Gobierno de Misael Pastrana Borrero se presenta otra modificación trascendental (Decreto 627 de 1974), en virtud de la cual, las CAR, pasaron de ser un establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura a serlo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esa evolución estructural estuvo acompañada antes de la Constitución Política de 1991 y de la creación de 18 corporaciones que de acuerdo con la fecha de su origen sufrieron las transformaciones antes descritas. Estas 18 Corporaciones ejercían competencia en el marco de sus funciones en un 35% del total del territorio del país, y específicamente sobre departamentos de alta connotación económica y densidad poblacional (Canal, & Rodríguez-Becerra, 2008, p. 7). La relación de estas corporaciones puede observarse en el anexo 3.

2.1.2. Autoridades ambientales después de la Constitución de 1991

2.1.2.1. Orden nacional

2.1.2.1.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

En cuanto a la estructura jerárquica y funcional de la administración nacional, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde la dirección y coordinación de un conjunto de servicios públicos de tipo ambiental. Por ello, este organismo se circunscribe como el órgano rector de la gestión ambiental del país (Rodríguez, 2001, p. 97).

Inicialmente, fue creado con el nombre de Ministerio del Medio Ambiente a finales de 1993 en virtud de la Ley 99, y desde esa época ha tenido diversas formas de denominación, así como de estructura, siendo modificados sus objetivos y funciones (López, C., & López I., 2003, p. 151). Su creación obedece entre otras, a una reacción consecuente de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. Así como sucedió con el Código de los Recursos Naturales en

respuesta a la declaración de Estocolmo de 1972⁶, la cual influyó directamente en su promulgación. Ese Ministerio, fue creado durante el periodo presidencial de César Gaviria Trujillo, quien fue catalogado como un ambientalista de conciencia verde y renovadora, de fuerte influencia en la asamblea constituyente (Riveros, & León, 1997, pp. 44, 45).

La creación del Ministerio del Medio Ambiente, resulta trascendental en la historia institucional ambiental del país, en tanto que, por primera vez se creó una entidad con la finalidad exclusiva de proteger el patrimonio ecológico, con la capacidad de garantizar la vigencia y la inclusión de criterios ambientales en la organización política administrativa, así como en la formulación de los planes de desarrollo, política, programas educativos y ordenamiento territorial (López, C., & López, I., 2003, p. 151).

En lo que concierne a sus funciones, como lo enseña Rodríguez (2001, p. 100), estas pueden resultar de carácter general y específico. Dentro de las primeras, el numeral 7 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998 dispone en cabeza de los ministerios: “Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas Leyes y estructuras orgánicas, las Superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas”.

En cuanto a las funciones de carácter específico, refiriéndose al informe de la Contraloría General de la República, Carlos López e Iván López (2003) resumen estas, en cuatro campos de acción, así:

- a) Formular políticas sobre el medio ambiente y los recursos naturales, que contemplan tanto las que son de exclusivo ámbito de competencia, como las funciones intersectoriales, al establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y

⁶ De forma objetiva se puede considerar que Colombia ha sido consecuente y respetuosa de los compromisos internacionales; así en Estocolmo 1972, a pesar de no haberse elaborado un documento vinculante, El país respondió con un Decreto Ley a una Declaración, y en 1993 luego de la Cumbre de Río dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

en los procesos de planificación de los demás ministerios y organismos.

- b) Regular el uso, aprovechamiento, manejo, conservación y restitución de los recursos naturales renovables. Esta función le concede herramientas para hacer cumplir las políticas y prioridades ambientales.
- c) Administrar el Sistema de Parques Naturales y los Fondos Ambientales, como también, esclarecer el sistema de licencias ambientales y la aplicación de instrumentos económicos para el control de la contaminación⁷.
- d) Controlar y evaluar los impactos ambientales de los proyectos de desarrollo económico y social. Esta función le permite verificar en última instancia los efectos reales de las políticas establecidas (p. 151).

Ahora bien, como ya se mencionó, el Ministerio desde su creación ha soportado distintas reestructuraciones, que han modificado desde su denominación, hasta la naturaleza de su competencia. Así por ejemplo, en el año 1997 el Decreto 1687 incorporó en la estructura funcional el área de planeación y desempeño y el área de mercadeo, con el propósito de acercarlo a la persona entendida como cliente externo; de igual forma, esta disposición separó y especializó las funciones de política y regulación con especialización técnica, y la del desempeño del SINA con especialización coordinadora y negociadora, asignando estas funciones a dos viceministerios.

Del mismo modo, en el año 1999 el Decreto 1124, durante la presidencia de Andrés Pastrana Borrero, en una pretensión de reducción del gasto público, reunificó los viceministerios en cuestión asignando funciones de política y regulación con especia-

⁷ En todo caso, la expedición, negación o revocatoria de licencias ambientales en el orden jurídico actual según el Decreto 3573 de 2011, es competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, como Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica.

lización técnica y del desempeño del SINA con especialización coordinadora y negociadora.

En una época más reciente, durante el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, el Ministerio sufrió una transformación drástica por iniciativa gubernamental en virtud de la Ley 790 del 27 diciembre de 2002, que otorgó facultades extraordinarias al primer mandatario para adelantar reformas administrativas a determinadas instituciones del Estado. En ejercicio de esas facultades se expidió el Decreto 216 de 2003, en virtud del cual esta cartera recibe la denominación de:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, asignándosele como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como la materia habitacional integral (Art. 1).

Posteriormente, y durante el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, el Congreso de la República promulga la Ley 1444 de 2011, por la cual se provoca una escisión ministerial separando las funciones de *Desarrollo Territorial – Vivienda*, de aquellas de protección ambiental. No obstante, el Ministerio no retoma su denominación inicial, sino que recibe el nombre de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En consecuencia, la actual nomenclatura y orden de precedencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aparece en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, en donde se describen 16 Ministerios, y el que aquí nos ocupa aparece en la posición número 12, por debajo de las carteras del Interior; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y del Derecho; de Defensa Nacional; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Salud y Protección Social; de Trabajo; de Minas y Energía; de Comercio, Industria y Turismo y de Educación Nacional. Es importante recordar, que el orden

de precedencia, determina cuál es el ministro que reemplaza al Presidente de la República cuando éste se desplaza al extranjero o qué ministro ejerce la presidencia a falta del vicepresidente, en los casos en que a este corresponde ejercerla (Constitución Política, 1991, Arts. 196 y 203).

La Ley 1444 de 2011 dio lugar al Decreto 3570 de ese mismo año, por medio del cual se establecieron los objetivos y la estructura del Ministerio y se integró el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, responsable de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetan la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible (Legislación Económica, 2011, p. 744).

En lo que se refiere a la estructura orgánica de este Ministerio, es preciso indicar que la misma no ha sido permanente en el tiempo, y sus modificaciones estructurales han sido frecuentes (véase anexo 4).

2.1.2.1.2. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

En el ordenamiento jurídico colombiano, las unidades administrativas especiales aparecen en 1968 en virtud del Decreto Ley 1050, y se incorporaron como:

Un mecanismo jurídico para garantizar que recursos económicos provenientes de la cooperación internacional se aplicaran exclusivamente a los programas especiales a los cuales estaban dirigidos, en áreas socio-económicas sensibles como la salud o la asistencia agropecuaria. En esa medida, el objeto de las Unidades Administrativas lo constituyó la más adecuada atención de programas a cargo de Ministerios o Departamentos Administrativos que, por la naturaleza del programa o por los recursos utilizados, estarían sujetos a un

régimen administrativo especial, que permitiera una mayor autonomía frente a la administración de los demás recursos públicos, sin que ello implicara la separación orgánica del Ministerio o Departamento Administrativo del cual harían parte (Sentencia C-889 de 2002).

En el contexto actual, su fundamento se encuentra en la Ley 489 de 1998, siendo su naturaleza la de un organismo de creación legal, con autonomía administrativa y financiera, cuyas funciones se agotan en el desarrollo o ejecución de programas propios de un ministerio o departamento administrativo (Arts. 67 y 82); y en el Decreto 3572 de 2011, adoptado por el Ejecutivo, en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de ese mismo año. Se trata de una entidad del orden nacional, adscrita al sector de ambiente y desarrollo sostenible, que goza de autonomía administrativa y financiera. Según Andrade y Corzo (2011), la creación de este tipo de parques, imita al Parque Nacional de Yellowstone de los Estados Unidos de Norte América, cuya fundación data de 1872 y es el primer antecedente mundial.

En lo que se refiere al deber que legitima su existencia, debe aclararse que son los Parques Nacionales el objeto de protección, tanto estos son instrumentos creados para la conservación de la fauna y flora que se encuentra dentro del territorio nacional y son de propiedad pública (Andrade, & Corzo, 2011), sin que por ello signifique que sus áreas no pueden ocupar terrenos de propiedad privada, en cuyo caso, según la Corte Constitucional:

Los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del Sistema de Parques y a las actividades permitidas en dichas áreas, de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar (Sentencia C-189 de 2006).

A la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN), le corresponde el manejo y administración de 56 áreas naturales, pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales; en tanto, aquellos del orden

regional corresponden por competencia en su reconocimiento, administración delimitación y alinderación a las CAR, a través de sus Consejos Directivos (Sentencia C-598 de 2010).

El ejercicio de comando y control como instrumento de gestión ambiental es utilizado por la UAESPNN. Al respecto el Decreto 3572 de 2011, al definir la competencia de esta unidad administrativa, establece en los numerales 7 y 13 del artículo segundo:

7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la Ley. 13. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la Ley (Art. 2).

2.1.2.1.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, es un organismo técnico del Sector del Ambiente y Desarrollo Sostenible, revestido de autonomía administrativa y financiera, encargado del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales, con la pretensión de contribuir a la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible.

Creado mediante el Decreto 3573 de 2011, en virtud de la Ley 1444, que otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para reestructurar el sector de ambiente y desarrollo sostenible. El artículo primero de esta disposición la define como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, que cumple funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Legislación Económica, 2011, p. 843).

Como objetivo, la ANLA se encarga de los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental. Sus funciones se describen en el Decreto 3573 de 2011. Para mayor ilustración de las mismas véase anexo 5.

2.1.2.2. Orden regional

2.1.2.2.1. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – CAR, hacen parte del ejercicio de la función administrativa y esta se ejerce, entre otras maneras, a través de la descentralización (Constitución Política, 1991, Art. 209). Entonces, se puede sostener que, con ocasión de las funciones que asumen se trata de organismos descentralizados. No obstante y como se verá, no son ni establecimientos públicos, ni departamentos administrativos, ni organismos adscritos o vinculados a la administración central, solo que la administración de los recursos naturales y del medio ambiente es descentralizada (Canal, & Rodríguez-Becerra, 2008).

Su fundamento es de carácter constitucional, así la Carta de 1991, impuso al legislador la obligación de reglamentar la existencia de las CAR, como la máxima autoridad ambiental (Constitución Política de 1991, Art. 150, Numeral 7) y estableció de forma directa la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Art. 331).

En este acápite, se remitirá a la descripción de las Corporaciones Autónomas de creación legal, repasando de forma aproximada su naturaleza, indicando el régimen de autonomía o de independencia que poseen, tal como lo denomina la Corte Constitucional.

En la actualidad existen 33 Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales ejercen jurisdicción en casi todo el territorio nacional. El área de jurisdicción puede observarse en el anexo 6.

El marco competencial de las corporaciones según Guhl, Wills, Macías, Boada, Capera y Layton (1998) podría ser agrupado en 3 líneas funcionales así:

- a) Relativas a la formulación o ejecución de políticas: en todo caso su función se limita a los lineamientos y políticas fijadas por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- b) Relativas a la gestión ambiental: a través de estas funciones, las CAR suscriben convenios que permiten “articular de lo regional y lo público con lo privado y sectorial”.
- c) Relativas a la administración, regulación y control de los recursos naturales renovables y del medioambiente.

Según Guhl et al., (1998), estas funciones suponen el ejercicio de autoridad ambiental y concretan el mandato constitucional de protección impuesto al Estado (p. 49).

Del marco funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, véase anexo 5.

Ahora bien, atendiendo que la jurisdicción de las CAR no corresponden a la división administrativa, es preciso indicar cuáles son sus órganos de dirección y cómo se componen. Así, la dirección y administración se encuentra en cabeza de: la Asamblea Corporativa; el Consejo Directivo y el Director General (Ley 99 de 1993, Art. 24). La Asamblea Corporativa, es definida como el máximo órgano de dirección, y se integra por todos los alcaldes que ejercen jurisdicción en cada uno de los territorios donde así le corresponda a las Corporaciones (Ley 99 de 1993). Sus funciones se recogen así:

Elegir a los cuatro (4) alcaldes que tendrán representación en el Consejo Directivo; elegir a los dos representantes del sector privado que tendrán representación en el consejo directivo; designar el revisor fiscal o auditor interno de la corporación; conocer y aprobar el informe de gestión de la

administración; conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan (Art. 25).

En lo que corresponde al Consejo Directivo, este lo integran:

El Gobernador; un representante del Presidente de la República; un representante del Ministro del Medio Ambiente; hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación; dos (2) representantes del sector privado; un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias; dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro. (Ley 99 de 1993, Art. 26).

En el ámbito de su competencia, y como funciones de impacto en la coordinación y planeación dentro del SINA, una lectura del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 establece:

Determinar la estructura interna de la Corporación para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la Ley; aprobar el plan de gestión ambiental regional; aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones; nombrar o remover al Director General de la Corporación (Ley 99 de 1993, Art. 26).

2.1.2.3. Orden local

2.1.2.3.1. Autoridades Ambientales Urbanas

El fundamento legal de creación se halla en la Ley 99 de 1993, artículo 66. Entre las razones fácticas que dieron lugar a su incorporación se tiene que, el desarrollo del país ha tenido una variable común, que se concreta en un crecimiento desorganizado sin planificación y desordenado; como consecuencia, el 75 % de la población vive en ciudades: 34 % está ubicado en Bogotá, Medellín y Valle de Aburra, Cali y Barranquilla. Allí se concentran

las actividades productivas, generando estas regiones el 66% del producto industrial nacional y el 70 % del empleo (Contraloría General de la República, informe 1997- 1998, pp. 55 - 56). El creciente dinamismo y progreso de las ciudades debe ir atado a un buen desarrollo de infraestructura vial, servicios públicos. Cubrir las necesidades que requiera su población implica una serie de consecuencias y problemas ambientales que acarrea este proceso urbano, como contaminación atmosférica, hídrica y acústica, también de espacio público y de manejo de suelo (López C., & López I., 2003, p. 161).

En Colombia, los desafíos que conlleva el progreso urbano han dado lugar a la conformación de seis Autoridades Ambientales Urbanas en las ciudades o regiones eje de desarrollo, que son a su vez las más pobladas del país, así:

En Bogotá D.C. se encuentra la Secretaria Distrital de Ambiente (SDA), que se originó por el Concejo Distrital en el año de 1990, por la aprobación del Acuerdo 9 de 1990, mediante el cual se creó el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y se otorga al Alcalde Mayor facultades extraordinarias y temporales para organizar jurídica, operativa y financieramente al DAMA. Su función principal era la de orientar, y dar un uso y manejo adecuado a los recursos naturales del Distrito y propender por la protección del medio ambiente (SDA, s.f., párr 1).

Luego como se señaló, por medio de la Ley 99 de 1993 se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se instituye el SINA, estableciendo las Autoridades Ambientales Urbanas en el artículo 66. Gracias a este artículo se reestructura el DAMA otorgándole funciones de autoridad ambiental dentro del perímetro urbano, por medio del Decreto 673 de 1995 por parte del Alcalde Mayor de la ciudad.

Posteriormente, se expiden una serie de Decretos, como el 308 de 2001, el cual modificó la estructura organizacional del DAMA.

Para el año 2006 en la reforma administrativa del Distrito, se crea la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual asume las fun-

ciones del fenecido DAMA, esta se ejecutó con expedición del Acuerdo 257 de 2006. Finalmente, mediante los Decretos 561 de 2006 y el 109 de 2009, se reestructura la entidad modernizándola administrativamente sin modificar su naturaleza ni funciones.

En Medellín se encuentra el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), ésta área fue creada mediante la Ordenanza Departamental número 34 de noviembre 27 de 1980, y está integrada por los siguientes municipios: Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas. En el año de 1983 se excluyó a Envigado, por un fallo del Consejo de Estado. En cuanto a sus funciones, se ampara en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, teniendo como principal tarea la de ser autoridad ambiental en la zona urbana de los municipios que la conforman (AMVA, s.f., párr. 1-2).

En Cali se encuentra el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA), fue creada en el año de 1994 por medio del Acuerdo Municipal número 18 de diciembre 30 de 1994, estableciéndose sus funciones y objetivos en el Decreto 0203 de 2001. A su vez, se le otorgó su misión en el artículo 110, indicando que:

Es la máxima autoridad ambiental en el Municipio de Cali, y como tal, será el organismo técnico director de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, responsable de la política y de la acción ambiental encargada de aplicar las normas de la Constitución Política, del Decreto 2811 de 1974, de la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y de los Decretos que reglamenten, adicionen o modifiquen la materia; y, de mantener y de preservar los parques y las zonas verdes, así como de la arborización y ornato del Municipio de Cali (Acuerdo 01 de 1996, Arts. 94 - 190).

En Santa Marta se encuentra el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DADMA), su objetivo primordial es:

Contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, progra-

mas, proyectos y regulación en materia ambiental, recurso notable renovable, uso de suelos, ordenamiento ambiental territorial, eco-turismo, aguas potables, saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano (DADMA, s.f., párr. 1).

Por otro lado, tiene las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables; lo cual comprende el vertimiento, emisión o incorporación de sustancia o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos; así como vertimiento y emisiones que puedan causar daños o poner en riesgo el normal desarrollo sostenible de recursos naturales renovables o impedir y obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos en el perímetro urbano del Distrito de Santa Marta (Ley 99 de 1993, Art. 58).

En Barranquilla se halla el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla (DAMAB), quien es la autoridad ambiental del Distrito Especial Industrial y Portuario, y es el rector de la política ambiental en materia de Vigilancia y Control; adicionalmente es el máximo organismo en materia ambiental, y tiene el propósito de garantizar el derecho al ciudadano a un ambiente sano, aplicando los principios de sostenibilidad mediante la prevención, control y vigilancia de los factores de contaminación y deterioro de la calidad ambiental. Las funciones del DAMAB, están contenidas en los artículos 65 y 66 de la Ley 99 de 1993 (DAMAB, s.f.).

2.1.2.3.2. Establecimientos Públicos Ambientales

La Ley 768 de 2002, en su artículo 13 facultó a los Concejos Distritales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta la creación de establecimientos públicos para protección del medio ambiente urbano. Su creación es una facultad de los Concejos Distritales, pero la iniciativa de su creación es potestad exclusiva del respec-

tivo alcalde. En el marco de la definición de su competencia en asuntos de carácter ambiental, estos establecimientos cumplen las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales. En cuanto a su composición administrativa, el mismo artículo 13 de la Ley 768 de 2002 define dos órganos de dirección así: Consejo Directivo y Dirección General. En lo que se refiere al Concejo Directivo, éste se integra por:

El Gobernador del respectivo departamento; el Alcalde del respectivo distrito; dos representantes del sector privado; un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables; el Ministro del Medio Ambiente; el Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreís” – Invemar; el Director de la Dirección General Marítima y el Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el departamento al cual pertenece el respectivo distrito (Ley 768 de 2002, Art 13).

Y en lo que se refiere a su dirección general, ésta se desarrolla a través de un director general, en todo caso elegido por el Alcalde distrital.

Actualmente, acogiéndose a este marco normativo se conformó el Establecimiento Público de Cartagena (EPA), siendo un ente descentralizado del Distrito, regido por la Ley 99 de 1993, la Ley 768 de 2002 y los acuerdos del Concejo Distrital 003 de 2003 y 033 de 2005. El EPA como autoridad ambiental urbana controla los factores de deterioro del ambiente con el fin de garantizar la conservación del patrimonio ambiental y el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano en el marco del desarrollo sostenible.

2.1.2.3.3. Las Áreas Metropolitanas

En primer lugar, es preciso señalar que las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas y no entidades territoriales. Al tenor de la Ley 1625 de 2013, su naturaleza se determina por estar revestida de personería jurídica de derecho público, autonomía ad-

ministrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen fiscal especial (Ley 1625 de 2013, Art. 13). Estas entidades administrativas se constituyen por la integración de varios municipios que necesariamente no obedecen a un mismo Departamento (Ley 1625 de 2013, Art. 14). En lo que corresponde al marco funcional en materia ambiental, el literal j del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013, le otorga competencia así: “Ejercer las funciones y competencias de Autoridad Ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993”.

2.1.3. Elementos comunes de las autoridades ambientales

La descripción de los elementos comunes, permite un análisis más integral de las autoridades ambientales. En el presente libro se definieron los siguientes: el ejercicio de planificación y planeación; la estructura; la coordinación a partir de los órganos de dirección y administración y de la interrelación.

2.1.3.1. *Planificación y planeación*

El ejercicio de planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de las Autoridades Ambientales Urbanas y de los Establecimientos Públicos Ambientales se concreta en la fijación del componente ambiental, consignado en los respectivos planes de desarrollo que tiene una duración de cuatro años, el cual recoge los lineamientos de Política Pública en el nivel nacional y las pretensiones y ajustes del departamento en el nivel municipal.

En lo que se refiere a los mecanismos de planificación y planeación que desarrollan las CAR, estos se concretan en la definición de dos instrumentos de gestión, así, el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) y el Plan de Acción Cuatrienal (PAC). El primero es definido por el artículo 4 del Decreto 1200 de 2004 como:

El instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las CAR para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los acto-

res regionales con el fin que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones.

El segundo, aparece definido como:

El instrumento de planeación de las CAR, en el cual se concreta el compromiso institucional de estas para el logro de los objetivos y metas planteados en el PGAR. En él se definen las acciones e inversiones que se adelantarán en el área de su jurisdicción y su proyección será de 3 años (Decreto 1200 de 2004).

Al tenor del artículo 2 de la Ley 1263 de 2008, su duración es de cuatro años.

En lo que se refiere a la UAESPNN, y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, estas se sujetan a las prescripciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, cuestión adecuada y coherente, atendiendo su nivel de jurisdicción y su relacionamiento con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2.1.3.2. Estructura de las autoridades ambientales

La realización de la gestión ambiental, supone la necesidad de agotar de forma satisfactoria el cumplimiento de un deber, lo que significa conforme se explicó en el marco conceptual, un presupuesto que legitima la estructuración de una institución, cuya organización define una estructura orgánica que permite la concreción de su objetivo. Con el objeto de permitir una confrontación de las estructuras funcionales que permita una mayor ilustración de la dinámica operacional (véase anexo 7).

2.1.3.3. En el marco de la coordinación

Resulta necesario revisar el escenario de coordinación desde la simetría de los órganos de dirección y de administración; y desde la interrelación de las autoridades ambientales.

2.1.3.3.1. Desde los órganos de dirección y administración

Atendiendo la naturaleza de la jurisdicción, es preciso establecer la dirección y administración del órgano rector de la gestión ambiental y de la máxima autoridad ambiental en lo regional, es decir, de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la estrategia de coordinación de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables es una función asignada al Consejo Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993, Art. 13). En lo que se refiere a los aspectos objeto de coordinación, debe advertirse que, la misma no solo rige o se espera entre las instituciones del SINA, pues una revisión de las funciones que le asisten al Consejo Nacional Ambiental permitiría identificar un enfoque sectorial (Art. 14).

El enfoque sectorial se determina y agota en debida forma cuando se observa que la composición del Consejo Nacional Ambiental, permite la participación de actores de cada uno de los sectores, así su integración cuenta con:

El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministro de Salud y Protección Social; el Ministro de Minas y Energía; el Ministro de Educación Nacional; el Ministro de Obras Públicas y Transporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; un representante de los gobernadores; un alcalde representante de la Federación Colombiana de Municipios; el Presidente del Consejo Nacional de Oceanografía; un representante de las Comunidades Indígenas; un representante de las Comunidades Negras; un representante de los gremios de la producción agrícola; un representante de los gremios de la producción industrial; el Presidente de ECOPETROL; un representante de los gremios de la producción minera;

un representante de los gremios de exportadores; un representante de las organizaciones ambientales no gubernamentales; un representante de la Universidad elegido por el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU y un representante de los gremios de la actividad forestal (Ley 99 de 1993, Art. 13).

En el escenario de las CAR, la estrategia de coordinación se define en el Consejo Directivo, como máximo órgano de administración. No obstante, su integración difiere de aquella referida en el nivel central; se integra así por el gobernador; un representante del Presidente de la República; un representante del Ministro del Medio Ambiente; cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación; dos (2) representantes del sector privado; un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el elegido por ellas mismas; dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro.

2.1.3.3.2. Como principio de interrelación

En cuanto a la coordinación, al referirse a las funciones generales del Ministerio, se encuentra que, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, en su Numeral 5 establece: “Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica”.

En ese mismo marco de coordinación con los entes territoriales, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 al definir las funciones de las CAR, les asigna la siguiente:

Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental, que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del SINA en el área de su jurisdicción, y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los Planes de Desarrollo Ambiental y en sus programas y proyectos en

materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.

2.2. Dinámicas de Gobierno: evolución 1990 – 2012

La Constitución Política de 1991 abrió la puerta a la configuración de la dinámica de gobernanza del Estado colombiano en torno al eje ambiental; las políticas encaminadas a introducir la temática ambiental en la ideología nacional y su consecuente intervención en el plano institucional se determinaron desde la Carta Magna, al fijar cómo derecho estructural de la persona, el goce a un ambiente sano, y como deber del Estado el disponer de una garantía de protección de la integridad del mismo (Constitución Política de 1991, Art. 79).

La organización institucional que respondería a la planeación y ejecución de este mandato -Art 79-, se enmarcaría en el plan nacional de desarrollo, entendido este como “el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno” (DNP, s.f.).

Respondiendo a este compromiso, los planes de desarrollo de los últimos 20 años plantearon su focalización así:

2.2.1. César Gaviria Trujillo: La Revolución Pacífica, Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994

El presidente César Gaviria Trujillo presentó al país un modelo de desarrollo bajo una propuesta en la que el medioambiente se postuló como una de las “Estrategias del Plan”, así en su capítulo tres, acápite D, realizó un diagnóstico inicial de los recursos ambientales en Colombia y evaluó la capacidad reguladora del Estado, y de la normatividad que le asiste, advirtiendo que:

La legislación ambiental en Colombia no ha sido acompañada por una capacidad de gestión institucional efectiva por parte del Estado y existen en ella numerosos vacíos y contradicciones [...] La responsabilidad de la gestión ambiental en Colombia está dispersa entre numerosas entidades del orden nacional, generando claros conflictos y vacíos, y un grave distanciamiento entre los usuarios de los recursos naturales, y los responsables de aplicar la complejísima y contradictoria legislación ambiental en todo el territorio (DNP, 1991).

Con el fin de ajustar los lineamientos de la política ambiental, en segundo nivel, esta estrategia trazó la reforma institucional con el fin de organizar una estructura compuesta por entes planificadores, coordinadores y ejecutores en los ámbitos nacional, regional y local. Por lo anterior, se postula la creación del Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales (ente rector y formulador de la política ambiental), el Consejo Nacional de Ambiente y Recursos Naturales, las Unidades Ambientales, la Dirección de Parques Nacionales del ministerio y directamente como entes ejecutores de la política ambiental las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (DNP, 1991).

En este cuatrienio se promulga la Ley 99 de 1993 la cual sería entendida como el marco de regulación del accionar de dicha institucionalidad y el afianzamiento de lo que se conoce como la columna vertebral del SINA. El principio básico de dicha gestión estaría determinado por el concepto de “Desarrollo Sostenible” (Ley 99 de 1993, Art. 1, inc. 1).

2.2.2. Ernesto Samper Pizano: El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998

Con un breve diagnóstico de las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental (título que definiría el capítulo dos de este plan), se esbozó el análisis de la crisis ambiental en nuestro país, denotando en primer lugar la amenaza que cierne a los “países en vía de desarrollo” en su camino hacia el “Desarrollo

Sostenible”, entendido este último como principio primordial de la dinámica ambiental (Ley 188 de 1995).

A fin de superar lo mencionado, la gestión ambiental incorporó en su eje institucional, los procesos de planificación, como componente ambiental articulador entre los planes de desarrollo regionales y locales, y el plan nacional de desarrollo (Ley 152 de 1994, Art. 45). Dicho ejercicio se vio reflejado en el fortalecimiento institucional del SINA y en el funcionamiento de lo que respondería a una generación de cultura organizacional eficiente y comprometida de las entidades creadas por la Ley 99 de 1993, que a través de los instrumentos económicos en la inversión pública de la gestión ambiental, se benefició en el aumento de 0.13% a 0.58% del PIB entre 1994-1998 (Ley 188 de 1995, cap. 7).

Dentro del reconocimiento de relevancia del medio ambiente, se fortaleció un espacio o nivel de la competencia ambiental: así el patrimonio ecológico Integraría los currículos de la educación básica y media, como finalmente ocurrió en virtud del decreto 1743 de 1994 (Ley 188 de 1995, cap. 7).

2.2.3. Andrés Pastrana Arango: Cambio para construir la paz, Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002

Este plan de desarrollo enmarcó el medio ambiente como un instrumento y prioridad para la construcción de la paz, es decir, lo entendió como un componente inherente al desarrollo; “La gran prioridad consiste en garantizar la internacionalización de las variables ambientales en la formulación y ejecución de políticas públicas sectoriales, regionales y macroeconómicas” (Ley 508 de 1999, cap. 4, acápite 3).

La gestión ambiental fundamentada en el SINA y estructurada desde la región, se sustentó en la participación responsable, conjunta y coordinada de todos los actores sociales e institucionales alrededor del ejercicio de sus derechos y deberes ambientales, para lo cual se presentó el “proyecto colectivo ambiental” que recogió y promovió dicho significado (Ley 508 de 1999, cap. 4, acápite 3).

Por lo tanto, este plan “enfatisa en las medidas administrativas orientadas a descentralizar el SINA, partiendo del argumento que la gestión ambiental tiene su concreción en lo local y regional y que el medio ambiente está afectado por los distintos sectores económicos” (Tobasura, 2006, p. 10).

2.2.4. Álvaro Uribe Vélez: Hacia un Estado Comunitario, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

La sostenibilidad ambiental como motor para impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, se presentaría en este plan en el entendido de continuidad en la estructura de las autoridades ambientales colombianas, tal cual estaban agrupadas en el SINA desde su creación. Por lo cual confirma:

El Ministerio del Medio Ambiente ejerce como ente rector del sistema, y las CAR son las ejecutoras de la política ambiental a escala regional. El proceso de planificación ambiental es coordinado por el SINA a través de los Planes de Gestión Ambiental Regional, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios y los planes de acción trianual que enmarcan la acción de las CAR (Ley 812 de 2003 cap. 2, acápite 8, p. 151).

Este plan se destaca de los anteriores, porque es el que le confiere menos importancia al tema ambiental, “lo que desde un principio fue evidente cuando se decidió la fusión del Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Desarrollo, perdiéndose el estatus que tenía el manejo ambiental en el contexto de los Planes de Desarrollo Nacionales” (Tobasura, 2006, p. 7).

Según Mance (2008) “durante los Gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio fue innegable, pues la interpretación del contexto político explotó la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo”(p. 1).

2.2.5. Álvaro Uribe Vélez: Desarrollo para todos, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

“Una gestión ambiental y del riesgo que promueve el Desarrollo Sostenible”, con este nombre, el capítulo 5 del tomo I de este plan de desarrollo presenta las estrategias que orientaron la gestión ambiental basada en la “Visión Colombia II Centenario: 2019”. Expone en primer lugar el concepto de cambio climático: consecuencia del inadecuado proceso de desarrollo global que afecta negativamente a nuestro país y la gestión ambiental está en manos del SINA y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), este último rector orientador y formulador de la política. Exalta por demás, la importancia de la vinculación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con dicha política. Es por esto que queda determinada la continuidad de la transversalidad de la política ambiental en los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, regional y local (Ley 1151 de 2007).

2.2.6. Juan Manuel Santos Calderón: Prosperidad para todos, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El acápite ambiental de este Plan Nacional de Desarrollo, denominado “La sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo”, presentó en principio un esbozo de las consecuencias que el cambio climático había traído al país, y por consiguiente, pretendió fijar un accionar con el que se pudiera enfrentar la ola invernal que golpeó a Colombia a mediados del año 2010, y que se esperaba continuara durante la primera mitad de 2011. Dicha visión transformaría inevitablemente el plan de Gobierno de este cuatrienio. “La ola invernal, más que una catástrofe, constituye una oportunidad para corregir errores y prevenir futuros desastres” (DNP, 2011, p. 561).

Los errores a los que se hace referencia, estarían relacionados directamente con la institucionalidad ambiental, y en tal sentido fueron expuestos en el plan:

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT et al., 2009a, p. 52), se evidencian debilidades institucionales y de gestión, entre las que se encuentran: falta de coordinación al interior del SINA; conflictos de competencia y jurisdicciones; escasa focalización del MAVDT como ente rector del SINA; debilitamiento del ejercicio de la autoridad ambiental; vacíos y contradicciones en las normas y en la reglamentación; debilidad en la planificación ambiental, la capacidad técnica de las instituciones y la gestión ambiental urbana y sectorial; y falta de articulación de la planificación territorial con las variables ambientales, generando un impacto negativo en la vida y bienes de las poblaciones.

[...] los principales problemas del SINA se relacionan con vacíos y deficiencias en materia de regulación, carencias administrativas y de capacidad técnica, excesiva influencia del sector privado en las decisiones de sus entidades, deficiencias en la recolección y uso de la información, problemas de coordinación, excesiva dependencia de las regulaciones voluntarias, desequilibrio entre la inversión urbana y la rural, deficientes mecanismos de participación ciudadana, subutilización de los institutos de investigación, conflictos interinstitucionales (ej.: Corporaciones Regionales vs. Autoridades Urbanas) y relativamente baja inversión. Adicionalmente, el citado estudio indica que la asignación de nuevas funciones al Ministerio del Medio Ambiente pudo haber disminuido la prioridad de los temas ambientales en la agenda del nuevo ministerio (DNP, 2011, acápite e, p. 435).

Con el fin de superar tales debilidades y de destacar en el contexto mundial la visión de un país megadiverso y rico en recursos naturales, el reto del Gobierno Santos, se dirigió al éxito de las locomotoras del crecimiento. El Desarrollo Sostenible requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales, por lo que se deduce la necesidad de un rediseño y fortalecimiento del SINA.

La institucionalidad ambiental en el país se inició con punto de referencia en 1968, año en el cual se estableció dentro de los sistemas agropecuarios, de desarrollo y de agricultura, el marco de sus competencias ambientales. Desde una percepción estrictamente formal, la institucionalidad comienza en 1993 con la conformación del Sistema Nacional Ambiental – SINA. A partir de dicho momento, la dinámica del SINA se despliega en la implementación de dos líneas de acción: una mediante la cual se concreta la política pública, y otra, con la que se surte su ejecución, vigilancia y control. Esta última, podría denominarse como ejercicio de autoridad ambiental. Este ejercicio se ve permeado por decisiones políticas que anteponen el cumplimiento de planes de desarrollo al deber de protección ambiental que corresponde al Estado.

Así mismo, el ejercicio de autoridad, descubre una atomización funcional que no coincide en su titularidad con instituciones de tipo ambiental, sino con promotoras de desarrollo o de carácter político, lo cual provoca una confrontación de intereses. La acción ambiental del país, revela un entorno de concurrencia institucional, así, en la época del instituto se predicó una pluralidad de autoridad: Ministerio de Agricultura, Planeación Nacional, INDERENA y CAR. En la actualidad confluyen el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR, las Autoridades Ambientales Urbanas, Entidades Territoriales y las Autoridades Indígenas.

En todo caso, es preciso indicar que el SINA, en lo que corresponde al marco constitucional, resulta coherente, pues la Constitución Política de 1991, no encargó el deber de conservación y preservación del medio ambiente a una sola institución pública, sino que comprometió a todas las instancias de poder en la ejecución de políticas de defensa del patrimonio ecológico. Como bien lo explica Vega (2001):

El complejo sistema de relaciones políticas, biogeográficas y socioeconómicas que condicionan el desarrollo de la gestión ambiental de Colombia -con marcadas características interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias-, amerita la revisión a fondo de la actual estructura funcional

y organizacional de las entidades del SINA, incluidas las Entidades Territoriales (Departamentos, Municipios y Distritos) y las Entidades Científicas adscritas y vinculadas al MMA (p. 245).

Ahora bien el SINA, en el componente institucional se muestra como una organización distinta a las demás que integran el Estado y sirven para el cumplimiento de los fines esenciales. Así por ejemplo, la estructura y dinámica de relación ministerial no coincide con la conformación pretendida en la Ley 489 de 1998, que al respecto determina una estructura organizacional definida en cabeza del Ministro respectivo, asignándole el ejercicio de control a un organismo, que aunque adscrito, goza de personería jurídica y amplia autonomía administrativa y de gestión, como son las superintendencias.

Los planteamientos precedentes, demuestran que “la superposición de competencias entre las diferentes autoridades de carácter nacional o regional” que según Rodríguez (1998) reinaba antes de la creación del SINA sigue siendo un factor latente en el marco institucional actual. Por ello es esencial elevar una pretensión de reforma institucional funcional y organizacional cuyos objetivos se concreten así:

Promover una protección eficaz del medio ambiente y del patrimonio ecológico de las entidades territoriales. Definir una estructura funcional que ayude a identificar unos actores de formulación, ejecución y evaluación de la política pública ambiental. Definir una estructura funcional que permita identificar el ejercicio de autoridad ambiental, sin la configuración de conflictos de competencia, o al menos que desde un punto de vista formal, no dé lugar a la concurrencia de intereses.

Promover la independencia de los organismos de gestión ambiental de aquellos que identifican la división administrativa; donde una verdadera adecuación del SINA deberá confirmar el carácter del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como órgano rector de la gestión ambiental y como titular de la formulación de la política pública ambiental.

Las funciones de autoridad ambiental, deben ratificarse en cabeza de la ANLA, como nueva agencia de acción estatal que debe armonizar y estandarizar sus funciones, estructuras y procesos (respecto a lo permisivo y lo sancionatorio), con las autoridades ambientales regionales y locales de tal forma que se unifique el mensaje del Estado hacia la sociedad.

Las funciones que en materia de vigilancia, control e inspección del Sistema, asisten al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrían ser asignadas a una superintendencia que en todo caso deberá ser creada por iniciativa del Gobierno Nacional, guardando correspondencia con la estructura del nivel central de la rama ejecutiva, que al respecto define el artículo 59 de la Ley 489 de 1998.

En lo que se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, debe considerarse la necesidad de promover una revisión técnica, que identifique cuál debe ser la realidad jurisdiccional de las autoridades ambientales, su rol específico desde el enfoque de: autoridad, donde se incorpore la administración y manejo ambiental, el monitoreo y seguimiento al estado ambiental y el seguimiento y control a los factores de presión ambiental; de entidad de desarrollo y fomento al Desarrollo Sostenible; donde se integren actividades relacionadas con la investigación, la educación ambiental y la construcción de obras para la prevención, mitigación, corrección y compensación ambiental, teniendo en cuenta las características ecosistémicas, culturales y socioeconómicas del territorio.

Se debe revisar la pertinencia y composición de los órganos de dirección y administración de las CAR, teniendo en cuenta que, en el caso de gobernadores (quienes presiden los consejos directivos), alcaldes (quienes lo integran) y representantes gremiales, son sujetos regulados en materia de autoridad, lo que vuelve difuso el papel de tal autoridad. Esto hace que las decisiones se permeen por intereses políticos y no se orienten bajo los criterios técnicos y de regulación efectiva, afectando la legitimidad de tales entes y, por ende, su misma autonomía.

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y DE LAS DINÁMICAS DE GOBIERNO

3.1. Ejercicio de autoridad

Acogiendo los aportes de la doctrina especializada y la postura de la jurisprudencia constitucional, mencionados en las generalidades del documento, es posible acuñar una noción ecléctica para definir la expresión “autoridad ambiental” para Colombia. Se sugiere que esta definición integre varios conceptos: la capacidad de una persona jurídica de derecho público, que con sujeción a los lineamientos de poder, adopta decisiones con el objetivo de controlar la conducta de las personas naturales y jurídicas en su relación con el ambiente respecto a la adecuada utilización del patrimonio ecológico de la nación; en todo caso, desde los principios de sostenibilidad y coordinación en el territorio del Estado colombiano, con el objeto de garantizar el derecho de sus habitantes a gozar de un ambiente sano.

Al revisar los elementos principales de la definición, estos se orientarían a:

Capacidad. Consecuencia inherente a la creación de la persona jurídica, cuyo alcance se demarca en la Ley que le da origen y/o en sus estatutos (Consejo de Estado, 2005, radicación número: 11001-03-28-000-2004-00010-01(3229-3230).

Persona jurídica de derecho público. Implica que el ejercicio de Autoridad no corresponde a una persona natural y que la titularidad es propia del Estado. Resulta indelegable en tanto no corresponde a una función puramente administrativa, respecto de las cuales, es viable la atribución a particulares (Sentencia C-866 de 1999).

Sujeción a los lineamientos de poder. Significa que la regulación, el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y el ejercicio fiscalizador o sancionatorio se sujeta a los lineamientos de política pública que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como máximo órgano rector de la gestión ambiental.

Decisiones que se dirigen a controlar la conducta de las personas naturales y jurídicas en su relación con el ambiente. Las decisiones de regulación, licencias, permisos y autorizaciones, y el ejercicio sancionatorio; deben impulsar “una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, procurando la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación” (Ley 99 de 1993, art. 2).

Sujeción a los principios de sostenibilidad y coordinación. El principio de sostenibilidad supone que las decisiones de autoridad debe promover un crecimiento económico y una elevación de la calidad de la vida y del bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables. El principio de coordinación administrativa según lo explica la Corte Constitucional:

Exige que en una función administrativa específica que refleje cierto grado de jerarquía funcional entre una autoridad que coordina y otros funcionarios encargados de la ejecución de la labor, la autoridad jerárquicamente superior sea siempre responsable de la orientación, vigilancia y control de sus subalternos (Sentencia C-822 de 2004).

De acuerdo con lo anterior, las decisiones que adoptan las instituciones ambientales revestidas de autoridad para el cumplimiento de su objeto central podrían agruparse así:

GRUPO I. Promulgación de normas de regulación ambiental y conservación de ecosistemas estratégicos (áreas de manejo especial), por parte de las autoridades ambientales, donde los principios de gradación normativa y rigor subsidiario establecidos en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, garantiza su correcta coordinación en el ejercicio de sus funciones. De este escenario

de competencia según la normatividad, le asisten las siguientes obligaciones:

Numeral 2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, que generan deterioro o destrucción del entorno o del patrimonio natural.

Numeral 10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente, a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general, todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.

Numeral 11. Dictar regulaciones de carácter general, tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional.

Numeral 21. Regular, conforme a la Ley, la obtención, uso, manejo, investigación, importación, exportación; así como la distribución y el comercio de especies y stirpes genéticas de fauna y flora silvestres; regular la importación, exportación y comercio de dicho material genético; establecer los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia; disponer lo necesario para reclamar el pago o reconocimiento de los derechos o regalías que se causen a favor de la nación por el uso de material genético.

Numeral 23. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender las especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de

Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre amenazadas de Extinción (CITES).

Numeral 25. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución.

Numeral 26. Expedir las regulaciones ambientales para la distribución y el uso de sustancias químicas o biológicas utilizadas en actividades agropecuarias.

Numeral 39. Dictar regulaciones para impedir la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares; así como, la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos o subproductos de los mismos.

Adicionalmente, el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, le adjudica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las siguientes competencias:

Numeral 14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

Numeral 16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos.

GRUPO II. Expedición de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos natura-

les y la imposición de medidas preventivas y sancionatorias para evitar y corregir los factores de deterioro ambiental.

En lo que se refiere a la expedición de licencias ambientales resultan competentes: La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las CAR, los municipios, distritos y Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes dentro de su perímetro urbano y los Establecimientos Públicos de los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla creados mediante la Ley 768 de 2002. Es preciso indicar, que el derogado decreto 216 de 2003, en su artículo 19 disponía como actividad de la UAESPNN la siguiente:

[...] Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en materia de otorgamiento de Licencias Ambientales que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Art. 19).

De tal suerte que la misma resultaba revestida de autoridad en el marco del grupo en mención.

GRUPO III. “Facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos” (Rey Del, 1990, p. 30).

La potestad sancionatoria en materia ambiental la ejerce el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los Establecimientos Públicos Ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, conforme se dispone en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009.

3.2. Génesis

Respecto al INDERENA podemos concluir que 1968 no es un punto de referencia en la institucionalidad ambiental del país. Aunque esta institución se creó por la necesidad de concentrar en un órgano la competencia ambiental, es cierto que surgió de una reforma estructural al sector agropecuario y no de dicho componente; sin que por ello se desconozca su trascendencia en el deber de protección, el cual sin lugar a dudas cumplió. Este logro visible en la revisión histórica de su accionar, fue quien estructuró y lideró la promulgación del Código de los Recursos Naturales en el año 1974.

En este sentido, el Decreto 2420 de 1968 antepone las funciones del INDERENA como miembro del Comité Ejecutivo del Sector Agropecuario a aquellas que le asistían en el marco competencial de protección a los recursos naturales. En lo que se refiere a la visión del INDERENA como autoridad, al revisar el artículo 23 del Decreto 2420 de 1968, se concluye que a éste le asistía la función de reglamentar el otorgamiento y supervisión de las patentes, concesiones, licencias y permisos en relación con el uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables del país. Por último, se observa que el entorno del INDERENA, se caracterizó por la concurrencia de órganos y de entidades con competencia ambiental. Así en la época del instituto se predicó una pluralidad competencial (Ministerio de Agricultura, Planeación Nacional, INDERENA y CAR).

En relación con las CAR creadas antes de la Constitución Política de 1991, estas no constituían instituciones ambientales, sino que resultaban órganos de la administración central con competencias ambientales. Así, el Decreto 3110 de 1954, en virtud del cual se creó la primera Corporación Autónoma Regional, la estructuró como un instrumento encargado de funciones de planificación, coordinación y ejecución de obras de inversión, en el marco de promoción y desarrollo regional.

En este mismo sentido, el Decreto 627 de 1974 dispuso en su artículo 55 que la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) y la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR) estarían adscritas al Departamento Nacional de Planeación, cuestión que resultaba acorde, pues se ajustan a la coherencia de su esencia, la de promover el desarrollo regional, en armonía con la naturaleza del DNP.

Después de 1991 se entiende que las CAR, son órganos independientes de las ramas del poder público, con patrimonio jurídico propio y autonomía administrativa y financiera (Sentencia C-578 de 1999). No obstante, como todas las autoridades administrativas, deben coordinar sus actuaciones con las demás del Estado, para el cumplimiento de los fines que a éste le asisten (Constitución Política de 1991, Art. 209).

Significa lo anterior, que las CAR “[...] no dependen de las orientaciones, decisiones o directrices de la suprema autoridad administrativa, ni están adscritas o vinculadas a ninguna dependencia de la administración en términos de jerarquía” (Melo, 2001).

Lo dicho se traduce en que las CAR constituyan órganos autónomos de la administración, pues en Colombia solo han existido dos: el Banco de la República y la extinta Comisión Nacional de Televisión. Las CAR no encuentran el alcance de su competencia en la discrecionalidad del legislador, sino que este es determinado por el constituyente, quedando por fuera del principio de libre configuración legislativa (Sentencia C-578 de 1999).

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-578 de 1999 sostiene que:

La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del Art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho más a la configuración normativa, que al efecto que diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación

con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones (Sección VI, numeral 3.2).

Así las cosas, las CAR no son órganos constitucionalmente autónomos, sino que su dependencia es una cualidad que le atribuye el legislador (Sentencia C-578 de 1999).

En conclusión, frente a la naturaleza de las CAR según el fundamento constitucional de 1991, resulta pertinente dar lectura a otros contenidos de la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-578 de 1999), que al dar su definición las resume así:

A la luz del análisis precedente es posible concluir que las CAR hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales, previstos en la Constitución, que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano (C.P. Arts. 2, 8, 79, 80, 366), y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales (Sección VI, numeral 3.4).

3.3. Elementos comunes a las autoridades ambientales

La dinámica de la gestión ambiental, supone la concurrencia de diversos actores que permiten agotar de forma satisfactoria el deber de protección ambiental. Ahora bien, atendiendo la división administrativa del Estado y su conformación desde el principio unitario, se requiere que entre los distintos niveles de concurren-

cia, se aprecien unos mecanismos de planeación y coordinación que permitan agotar de modo eficaz los planteamientos y decisiones políticas del sector central del ámbito nacional, en los demás niveles de organización administrativas.

3.3.1. Planificación y planeación

En lo que se refiere a los instrumentos de planificación y planeación de las instituciones ambientales del orden nacional revestidas de autoridad, no cuentan con un instrumento tangible, al menos desde el punto de vista objetivo formal, que permita su conocimiento y divulgación uniforme.

Así, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por consiguiente la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional de Licencias ambientales, deben sujetar su acción institucional a los lineamientos recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Situación similar soportan las Unidades Ambientales Urbanas y los Establecimientos Públicos Ambientales en el marco del Plan de Desarrollo Regional y Local.

No sucede lo mismo con las CAR, quienes cuentan con un instrumento de planeación y otro de planificación, cuyo contenido además tiene una vigencia equivalente de visión de corto y de largo plazo, que corresponde a cuatro y diez años respectivamente.

Se concluye así, que el nivel de planeación y planificación en el nivel regional exige un nivel de responsabilidad más riguroso, que aquel que se verifica en el ámbito nacional.

La lectura de estos instrumentos permite definir un grado de contrariedad de tiempo: por un lado la Dirección de protección del medio ambiente en el nivel nacional, se sujeta a la voluntad del ejecutivo, así lo consignan sus lineamientos de política pública que se adoptan en el Plan Nacional de Desarrollo y este opera durante cuatro años; por otro lado, en el sector regional, la planificación continúa vigente por encima de la voluntad del sector central alcanzando una permanencia de 10 años.

Se concluye que la planeación es la herramienta mediante la cual se fundamenta la Política Pública. Para el caso de la presente investigación, es ajustado advertir, que no existe una correspondencia entre los instrumentos del sector nacional, regional y local.

3.3.2. Estructura de las autoridades ambientales

En este acápite se tienen dos consideraciones: la primera, se concreta en el escenario de estabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la segunda, en el análisis de la simetría orgánica de las instituciones ambientales, es decir, de la correspondencia que existe entre las mismas (véase anexo 7).

Respecto de la primera, como se advirtió en el marco conceptual, una institución desde el enfoque del nuevo institucionalismo no agota su definición en la existencia de unos elementos estructurales, sino también, en su capacidad de trascender y afectar a los individuos, además de la estabilidad en el tiempo (Peters, 2003, p. 36).

La evolución institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que se trata de un organismo de la administración, de marcada inestabilidad estructural y funcional. Así, la Ley 99 de 1993 se publicó el 22 de diciembre de ese mismo año y el 27 de junio de 1997, es decir, tres años y seis meses después ya era objeto de una modificación orgánica (Decreto 1127 de 1997). En esta misma línea; el 29 de junio de 1999 a través del Decreto 1124, se reversó la decisión adoptada en el año 1997, soportando así, otra modificación estructural. Luego en el año 2003, en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, lo que era una cartera ministerial desapareció de la organización del Estado, y se convirtió en un despacho viceministerial. Y en el año 2011, como sucedió con la reforma del año 1997, esta es reversada por el Presidente Juan Manuel Santos Calderón.

En este sentido, podría sostenerse que el SINA, en su componente institucional no refleja un organismo rector consolidado, y por tanto en la confrontación teórica ni siquiera resultaría una institución propiamente dicha.

Ahora bien, en lo que se refiere a las instituciones del SINA y en concreto, aquellas relacionadas con el ejercicio de autoridad, es preciso indicar, que la estructura orgánica de cada una de ellas no guarda uniformidad, ni en su denominación ni en el ámbito de su naturaleza (para una mayor ilustración véase el anexo 7). Así por ejemplo, el Ministerio cuenta en su estructura con una Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, y esta no se define en la estructura de las corporaciones. A su vez, el primero cuenta con una Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles que tampoco se verifica en la institución regional.

Cuestión similar, se verifica en el ámbito regional y local, pues si se tiene en cuenta que las Unidades Ambientales Urbanas en lo local ejercen las funciones de las CAR, se pensaría que las mismas cuentan con una estructura orgánica al menos similar; cuestión que difiere de la realidad, pues mientras en la primera se encuentra en su estructura una Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas, en las Unidades Ambientales Urbanas, estas no existen.

Significa esto, que entre las autoridades ambientales no hay uniformidad orgánica que facilite la armonización y ejecución de la política pública entre los niveles de lo nacional, regional y local.

3.3.3. En el marco de la coordinación

El análisis se presenta desde la simetría de los órganos de dirección y de administración; y desde la interrelación de las autoridades ambientales.

3.3.3.1. Desde los órganos de dirección y administración

Si la definición y ejecución de la política pública ambiental es una competencia exclusiva del sector central, en cabeza del Ejecutivo se infiere que sus estrategias de coordinación fueran diseñadas por un consejo de similar estructura al Consejo Nacional Ambiental.

En el escenario de las CAR, la estrategia de coordinación se define en el Consejo Directivo, como máximo órgano de administración. No obstante, su integración difiere de aquella referida en el nivel central; se integra así por:

El gobernador; un representante del Presidente de la República; un representante del Ministro del Medio Ambiente; cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación; dos (2) representantes del sector privado; un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas; dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro (Ley 99 de 1993, Art. 26).

La composición mencionada, denota a diferencia del Consejo Nacional Ambiental una marcada participación política, que riñe con la integración sectorial. Si se revisa la constitución del Consejo Directivo, se descubre un mínimo de 12 miembros y de estos, la elección de al menos 5 está comprometida en alto grado con la voluntad del gobernador.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que entre las decisiones que adopta el Consejo Directivo están: el nombrar y remover al Director General de la Corporación; determinar la planta de personal y su estructura interna: diagnosticar y ejecutar en dos instrumentos, el plan de gestión ambiental regional -PGAR⁸- y el plan general de actividades y aprobar el presupuesto anual de inversiones; se concluye, que la dinámica administrativa y de acción de las CAR,

⁸ El artículo 4 del Decreto 1200 de 2004, define el PGAR así: “El Plan de Gestión Ambiental Regional es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las Corporaciones Autónomas Regionales para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones.

El Plan de Acción es definido en el artículo 6 del mismo decreto como: “el instrumento de planeación de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el cual se concreta el compromiso institucional de estas para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional. En él se definen las acciones e inversiones que se adelantarán en el área de su jurisdicción y su proyección será de 3 años”. Al tenor del artículo 2 de la ley 1263 de 2008, su duración será de 4 años.

se supedita a colaborar con el impulso y concreción del Plan de Desarrollo Departamental, generándose una dependencia absoluta entre la voluntad política y la ejecución de la acción ambiental y de la aplicación del principio de autoridad.

3.3.3.2. Como principio de interrelación

El análisis revela que entre la norma general y específica existe una disparidad competencial, que si bien está resuelta por las reglas de interpretación legal, supone la primacía de la norma específica sobre la general. Esto produce un problema normativo que contribuye en mayor o menor grado a la desarticulación funcional.

Como reflexión en torno al principio de coordinación que rige la interrelación de las instituciones, vale decir que, una función general del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible advierte que a éste le corresponde: “Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas Leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las Sociedades de Economía Mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas” (Ley 489 de 1998, Art. 59).

La función descrita podría ser entendida como el estadio ideal que debe existir en un sector de la administración, cuando en su dinámica se evidencia una autoridad que coordina y otros funcionarios responsables de la ejecución de la labor, al menos en el plano de las carteras ministeriales. Y esta estructura no es la que se define en el SINA, pues en este, no existe una institución de similar naturaleza a las Superintendencias ni a Sociedades de Economía Mixta, concluyéndose que el diseño del nivel ejecutivo del SINA se aparta de aquel prescrito por la norma general.

En lo concerniente a la interrelación entre las CAR, las Autoridades Ambientales Urbanas y los Establecimientos Públicos Ambientales, vale la pena considerar la colaboración armónica que se deben los municipios y las corporaciones (Constitución Política de 1991, Art. 209), pues ambas organizaciones según se dispone

en los artículos 30, 64 y 83 entre otros, de la Ley 99 de 1993 son entendidas como autoridades ambientales y por consiguiente revestidas de autonomía.

Ese aspecto se encuentra resuelto en la misma Ley 99 de 1993, que al abordar lo relacionado a la planificación ambiental de las entidades territoriales dispuso:

[...] los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, elaborarán sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las CAR, en cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos (Art. 68).

El análisis de Álvarez (2007) sobre los conflictos de competencia entre las CAR y los Grandes Centros Urbanos, advierte que, no corresponde a los Municipios la implementación de normas sobre conservación de patrimonio ecológico y por el contrario, aquellos programas de desarrollo ambiental del orden regional y nacional deben formar parte integral del respectivo plan de desarrollo; sin que ello implique, una violación al principio de autonomía, que rige la descentralización política y administrativa, sino más bien una coherencia operacional del principio unitario que como se dijo, dicta la forma de organización del país.

3.4. Instituciones relacionadas con el ejercicio de autoridad

Se pretende definir la competencia ambiental de aquellas instituciones que, aunque participan de la dinámica de gestión contribuyendo a su realización, no se encuentran revestidas del ejercicio de autoridad propiamente dicha, como sucede a los entes territoriales o como en el caso de CORMAGDALENA; a la que suele reconocérsele como autoridad ambiental, y desconocersele como ente de desarrollo y promoción regional. Para ello es necesario igualmente complementar elementos descriptivos de tales instituciones.

3.4.1. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –CORMAGDALENA

Aunque no se trata de una autoridad ambiental propiamente dicha, por claridad conceptual se presenta como complemento a la investigación. Se trata de la única corporación de fundamento constitucional, creada por el artículo 331 de la Constitución Política. En cuanto a su naturaleza, se trata de un ente del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera y personería jurídica propia (Ley 161 de 1994, Art. 1). Su estructura se concibió después de la creación del SINA.

Desde una óptica jurisprudencial, su naturaleza posee las siguientes características:

- a) Una Corporación Autónoma Regional; (b) una entidad administrativa de creación constitucional; (c) de regulación legal; (d) del orden nacional; (e) que funciona como empresa industrial y comercial del Estado; (f) que goza de autonomía, sin ser independiente del Estado y de la Nación; (g) que puede adquirir compromisos financieros para la mejor ejecución de su objeto (Sentencia C-689 de 2011, Sección VI, numeral 4.2).

Así, esta corporación de fundamento constitucional resulta diferente a las demás corporaciones de origen legal, en tanto que, para su funcionamiento adopta el modelo de una empresa comercial e industrial del Estado. Esta concepción implica reconocerla como un órgano promotor de desarrollo, pues este tipo de empresas surgen para enfrentar cuestiones y actividades propias del sector privado y que son tradicionalmente ajenas al Estado y propias de los particulares (Sentencia C-579 de 1996). En consonancia con esa estructura funcional el artículo 2 de la Ley 161 de 1994 le asigna como objeto:

La recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sos-

tenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

3.4.2. *Las entidades territoriales en el marco de la competencia ambiental*

En el presente apartado se pretende definir la competencia ambiental de los entes territoriales bajo el esquema de descentralización que rige la división político administrativa del país; se responde conforme al principio de derecho unitario sobre el cual se estructura el Estado, dichos entes constituyen autoridad ambiental.

El país, como lo explica Estupiñan (2012, p. 196) desde el modelo territorial y su visión político administrativa, podría ser entendido como una entidad descentralizada con autonomía relativa, en donde, la distribución competencial se funda en beneficio del centro. Zuluaga, sostiene que este planteamiento se demuestra cuando los artículos 150 y 189 de la Constitución Política consignan un exhaustivo listado de competencias en cabeza del nivel central.

3.4.3. *Departamentos y municipios*

Su dinámica competencial podría definirse en el marco de tres normas, así: Constitución Política de 1991; Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA; y por la Ley 63 de 1993, por medio de la cual se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyeron recursos según los artículos 356 y 357 de la Carta Magna.

Para abordar el concepto de Autoridad Ambiental como característica de los Departamentos y Municipios en el marco del SINA, es preciso abordar aquellas funciones que suponen la concreción de ese concepto. Del mismo modo, es necesario revisar el

contenido de Autoridad Ambiental en el marco de las atribuciones de policía de que trata la Ley 99 de 1993 y la Ley 1333 de 2009.

Las competencias ambientales que le asisten a los departamentos y municipios, se puede señalar que en su mayoría se trata de funciones administrativas. No obstante, una de aquellas ha dado paso a que se les entienda como autoridad. Esta es: “Corresponde a los departamentos: Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente” (Ley 99 de 1993, Art. 64). En los Municipios: Ley 99 de 1993, Art. 65 “Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio”.

La función que se indica, en ambos casos se concreta en la facultad de dictar normas reglamentarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el ámbito de su respectiva jurisdicción; cuestión consecuente con el mandato constitucional previsto en el artículo 287 de la Carta Magna que al respecto reza:

El Art. 287 de la Constitución consagra que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley y que en tal virtud tendrán los siguientes derechos: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les correspondan; iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y iv) participar en las rentas nacionales (Sentencia C-554 de 2007, Sección VI, numeral 3).

El ejercicio de esta facultad mencionada, permite al ente departamental y/o municipal frente a la conservación del medio ambiente local, adoptar una regulación más rigurosa de protección y bajo ninguna circunstancia la adopción de disposiciones más flexibles frente a la pretensión de salvaguarda ambiental (Ley 99 de 1993, Art. 63).

Así las cosas, el ejercicio de autoridad ambiental que corresponde a los departamentos y municipios resulta excepcional y secundario, en tanto está supeditado a la inexistencia de una norma superior, que satisfaga el objeto de protección ambiental en lo local. Es decir, que si una norma superior recoge un nivel de protección adecuado y suficiente del patrimonio ecológico, el ente territorial carece de competencia para motivar y adoptar una regulación complementaria (Sentencia C-554 de 2007).

En lo que se refiere al ejercicio de atribuciones de policía, se señala el contenido del artículo 83 de la Ley 99 de 1993 que al respecto establecía:

El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la Ley, que sean aplicables según el caso.

La disposición normativa antes indicada, fue subrogada por el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, en donde se reemplaza la atribución de policía por una actividad sancionatoria propiamente dicha, definiendo el ejercicio de esta acción como una función de la que no se encuentran investidos ni los Departamentos, ni los Municipios.

Sin embargo, la misma Ley 1333 de 2009 habilitó a los departamentos, municipios y distritos, para que por precaución impusieran y ejecutaran medidas preventivas y sancionatorias, sin que por ello pueda concluirse que esta facultad les reviste el carácter de autoridad. En primer lugar, porque solo actúan en un marco excepcional y de riesgo ambiental inminente; y en segundo lugar, porque su poder es temporal; lo que significa que adoptada la medida preventiva, deben dar traslado inmediato a la autoridad ambiental competente para imponer la sanción, pues por demás carecen de competencia para tal efecto (Art. 2).

3.4.4. Los territorios indígenas

Al tenor de la Constitución Política, la división territorial del País, define estos territorios como entidades territoriales que le integran (Art. 286). El derecho de las comunidades indígenas y por consiguiente el fundamento de sus autoridades, se da por normas supranacionales, que resultan integradas a nuestro ordenamiento como normas vinculantes (Constitución Política de 1991, Art. 93). Los territorios de asiento de estas comunidades son asimilados en todos sus efectos, a las funciones y deberes que le asisten a los Municipios.

Como antecedentes históricos en el derecho interno, el 27 de junio de 1989, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en donde se reconoció el alcance especial del derecho del medio ambiente de estas comunidades.

El 17 de septiembre de 2007 se emitió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, indicando:

Artículo. 29. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

Es importante señalar que, como se trata de una declaración y no de un tratado, la misma tiene para los países vinculados a la ONU un carácter meramente orientativo; aunque es del caso anotar, que el día veintiuno (21) de abril de 2009 durante la Conferencia de Examen de Durban, la viceministra de Asuntos Multilaterales de la época, manifestó en nombre de Colombia la aceptación y respaldo al contenido de dicha declaración.

Los territorios indígenas son una entidad territorial y gozan de autonomía administrativa, presupuestal, financiera, política y ju-

rídica (Sentencia T-254 de 1994), siendo esta última ejercida de acuerdo a los usos y costumbres de la respectiva comunidad indígena; claro está, dentro del marco de la Constitución y la Ley (Constitución Política de 1991, Art. 286).

Se concluye así, que las comunidades indígenas no obedecen a un capricho del constituyente del año 1991, ni están sujetas a la dinámica actual del ejercicio legislativo, en tanto el derecho que les asiste, y por ende el fundamento de sus autoridades, está dado por normas supranacionales, que resultan integradas a nuestro ordenamiento como normas vinculantes (Constitución Política de 1991, Art. 93). Por consiguiente les asiste una garantía que limita la cláusula general de competencia normativa que inviste al Congreso y que se resume en la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de gobernarse por autoridades propias (Sentencia C-535 de 1996). Del mismo modo el reconocimiento de los territorios indígenas y de sus autoridades, obedece a que atendiendo la característica de República democrática, participativa y pluralista, (Constitución Política de Colombia de 1991, Arts. 1; 7 y 70). Colombia maneja un sistema normativo basado en un criterio de dualidad, así, el que corresponde al de sus Autoridades Nacionales Ordinarias y el otro, el de los Indígenas (Sentencia T-236 de 2012).

Para finalizar, podría sostenerse que en el paralelo de un ejercicio de comando y control, como el que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los resguardos indígenas como territorio les resultaría un instrumento aproximado, el derecho a la consulta previa en virtud del cual participan de las decisiones sobre sus recursos y ecosistemas conforme a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual (Sentencia SU-039 de 1997).

3.5. Análisis de las dinámicas de Gobierno

La promulgación de la Constitución Política de 1991 incorporando con más de cincuenta artículos el objeto directo de protección ambiental por parte del Estado colombiano, y la creación de

la Ley 99 de 1993, determinaron una gran reforma de la política pública ambiental estatal.

El cuatrienio presidencial de César Gaviria Trujillo evidencia una evolución estructural, al menos en la insistencia de fijar la atención en la capacidad de gestión que el Gobierno había tenido hasta ese momento en materia ambiental. La creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental -SINA, fueron la partida hacia un camino largo, lleno de obstáculos en la formación de un Estado verde. La dinámica operacional de las instituciones ambientales en el país, en virtud del principio de Estado Unitario, estaría sujeta a decisiones políticas adoptadas por el sector central a partir de ese momento.

El reconocimiento e importancia del campo ambiental sería un eje transversal en la formulación de las políticas públicas del Estado y de sus diferentes carteras e incluso de la sociedad. El propósito primordial y fundamental de dicha transversalización se centró siempre en el concepto de Desarrollo Sostenible; el mismo que sería utilizado como justificativo para otorgar competencias ambientales a multiplicidad de actores institucionales sin que fueran necesariamente del SINA.

Por lo anterior es posible inferir que la aspiración de concentrar las funciones de lo ambiental en una sola institución, se cumplió de forma parcial, pues la competencia de definir la política pública se concentró en un solo órgano, designándolo como institución rectora de la misma pero el ejercicio de la autoridad ambiental, queda en manos de distintos órganos. Así las cosas, la atomización competencial ambiental es un fenómeno latente que afecta la coordinación y vigencia del principio de identidad de orientación.

Los Gobiernos de los presidentes Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998 -2002), comprueban una consolidación parcial o restringida del ministerio y de su ejercicio direccional; el instrumento planificador visto como el elemento articulador, sería limitado y opacado por la baja asignación del presupuesto nacional a la gestión ambiental.

La alerta roja se encendería en el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. La fusión entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo, al que se conocería seguidamente como Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, es la expresión viva de lo que algunos llaman el “declive de la institucionalidad ambiental”. La acción ministerial se delimitó a una viceministerial, y sus políticas se tomaron con un mayor enfoque hacia el desarrollo económico y social sostenible.

En palabras de Rodríguez-Becerra (2009)

Fue una fusión que se adelantó a partir del ofrecimiento de naturaleza electoral que durante la campaña hacia la Presidencia, hiciera Álvaro Uribe de producir un remezón en las instituciones gubernamentales del orden nacional. Finalmente, la oferta electoral se puso en marcha en el caso ambiental sin que mediara una evaluación sobre su conveniencia. Además, al mismo tiempo que se anunciaba la reforma, el ministro del Interior, Fernando Londoño, hizo temerarios señalamientos a las organizaciones no gubernamentales ambientales, acusándolas de lobos vestidos de ovejas, es decir, aliados de la subversión parapetados en una actividad aparentemente noble. Nunca, en la historia del ambientalismo en Colombia, un Gobierno había comenzado tan lejos de los ambientalistas (p. 24).

El escenario del declive de la política ambiental colombiana fue altamente documentado y señalado, pues era necesario advertir que el país no podía perder la institucionalidad que se trató de construir varios años atrás, y que le había dado protagonismo en la esfera internacional.

Documentos antes mencionados, que a partir del estudio de impacto de la ola invernal sufrida en el país a finales de 2010, requería del Plan Nacional de Desarrollo – PND, del presidente Juan Manuel Santos una reestructuración del SINA y de la voluntad política que debía darse por parte de Estado para encaminar dicha situación.

El análisis del plan determinaría que el marco jurídico del SINA permitía la permeabilidad de criterios políticos administrativos sobre aquellos de carácter ambiental. En tal sentido, este PND acogió lo señalado en el Plan Decenal Ambiental, en donde se afirmó:

La coordinación de las Autoridades Ambientales para una gestión efectiva y sistémica resultan insuficientes ante las debilidades generadas por la estructura contemplada en la Ley 99 de 1993. Esto es, la jurisdicción de las autoridades ambientales regionales, no respondió a criterios de manejo ambiental, sino que en la mayoría de los casos correspondió a criterios político administrativos, fraccionando ostensiblemente la planificación y la toma de las decisiones (DNP, 2011, p. 435).

3.5.1. Política sectorial ambiental en Colombia

Al pretender responder a quién corresponde la formulación de la política pública en materia ambiental y cómo se integra entre los niveles nacional, regional y local; es importante en primer lugar retomar la definición de política pública ambiental. Para Roth (2012) quien considera la política ambiental “[...] como el conjunto de las relaciones –y la evolución de éstas en el transcurso del tiempo- entre las instituciones estatales y los recursos y las condiciones naturales” (p. 174). Sin embargo, en lo que se refiere a quién compete tal formulación, podría indicarse que esta fase contiene un aspecto de carácter formal y otro de índole material.

En el aspecto formal, se sostiene que el régimen jurídico colombiano, ha provocado una constitucionalización del concepto de políticas públicas, en tanto, su inclusión en la Carta Magna se encuentra consignada en relación con diversos ámbitos de la actividad del Estado (Sentencia C-646 de 2001). Así por ejemplo, el primer inciso del artículo 208 expresa:

Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la Repúbli-

ca, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la Ley.

Desde una justificación material, la fijación de los lineamientos que determinan la acción protectora del medio ambiente, resulta prudente sea encargada a un órgano de la administración central, en tanto los ecosistemas en su espacio de hábitat, superan los límites geográficos de una unidad política administrativa, y por eso los lineamientos de conservación no deben ser formulados desde la autoridad local. Al respecto, la Corte Constitucional sostiene que:

El medio ambiente constituye un sistema complejo -altamente dependiente- que opera más allá de los límites políticos y geográficos. La transformación de factores ambientales locales puede tener efectos imprevisibles en el panorama global. Esta estrecha y sensible subordinación significa que pequeñas perturbaciones en las condiciones iniciales del sistema, pueden generar consecuencias de magnitud y complejidad incalculables en los estadios finales del proceso (Sentencia C-462 de 2008, Sección VI, numeral 3).

Por lo tanto, la definición de la política pública ambiental liderada por un ministerio, además de obedecer a un mandato constitucional que establece la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en cabeza del Estado (Constitución Política de 1991, Art. 80), es también consecuencia de un deber de protección, asignado a diferentes niveles de la administración, que exige la existencia de una instancia decisoria que los coordine; y de la forma de organización estatal bajo el concepto de Estado Unitario.

En Colombia según la normatividad actual, existen dos instancias de aprobación de las políticas públicas: 1) el Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES] y 2) el ministerio del sector administrativo correspondiente⁹.

⁹ Este último determinado en el Artículo 58 de la Ley 489 de 1998, que al respecto establece: “Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente Ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”.

Por lo anterior, se concluye que la política sectorial ambiental en Colombia está dada al nivel ministerial y a las instituciones ejecutoras, a través de las cuales se expresa su rectoría, es decir; corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promover:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos [...] encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2009, p.156).

A continuación se da a conocer la estructura de la política pública ambiental. El modelo de gestión centralizado en cabeza del Ministerio se consolidó y su ejecución en pro del cumplimiento de los fines previstos en la Ley 99 de 1993, se vale de la estructura descentralizada de la administración en el marco institucional del SINA. No obstante, conforme al principio de pluralidad, el Ministerio integra la institucionalidad a la formulación de Políticas Sectoriales Ambientales, es decir, participa a las múltiples instituciones y organizaciones en los diferentes momentos del ciclo de la política, por ello, cobra gran importancia conocer los roles institucionales frente al proceso (véase anexo 2).

Por lo anterior, la necesidad de integración de dicha política en las instancias territoriales (nacional, regional y local) debe sustentarse en una coordinación eficaz, a fin de lograr su objeto de protección; es decir, el establecido por la Constitución Política, quien compromete al Estado en la conservación de los recursos naturales. Dicha coordinación está liderada en un nivel central decisorio que coordina las instancias locales a efectos de alcanzar una política ambiental homogénea y coherente en el ámbito nacional (Sentencia C-462 de 2008).

El artículo 80 de la Constitución Política establece el instrumento de planificación en pro de sostener la coordinación eficaz en los canales de cooperación entre las diferentes autoridades esta-

tales que funcionan de manera descentralizada o desconcentrada. En otras palabras la Corte recalcó:

La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada, entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes (Sentencia C-462 de 2008, Sección VI, numeral 3).

El Gobierno del presidente Juan Manuel Santos a partir de su posesión (Agosto 7 de 2010), ha continuado con la realización de la estrategia denominada “consejos comunales”, puestos en marcha desde el año 2002 por el Gobierno anterior, ahora con la denominación de los “Acuerdos por la Prosperidad”, busca fortalecer la integración de los Gobiernos Nacional, departamental y local en la gestión territorial; es decir, paralelo al ejercicio de la planeación, el Gobierno pone en marcha un componente articulador, que permita la información eficaz de las políticas públicas a la sociedad y la participación de esta.

No está por demás aclarar que la obligación de protección ambiental que la normatividad impone al Estado, también va encaminada a asegurar la implementación de los mecanismos de control necesarios para la aprobación de proyectos de infraestructura que evidentemente puedan afectar el medio ambiente sano (Sentencia C-462 de 2008).

En resumen, podríamos señalar que persiste como exigente el fortalecimiento de los procesos de análisis y formulación de las políticas ambientales en Colombia, a fin de persuadir la nueva administración pública de la importancia del eje ambiental y su desarrollo sostenible en el tiempo.

3.5.2. El concepto de desarrollo sostenible determina la transversalidad del deber de protección ambiental

El concepto de desarrollo sostenible definido según el Artículo 3 de la Ley 99 de 1993 como:

El que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Esto implica un ejercicio transversal y transectorial del medio ambiente como objeto de protección. Por eso, el Consejo Nacional Ambiental como órgano de coordinación intersectorial a nivel público conforme al artículo 18 del Decreto Nacional 1124 de 1999 se conforma así:

El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministro de Salud y Protección Social; el Ministro de Minas y Energía; el Ministro de Educación Nacional; el Ministro de Obras Públicas y Transporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; un representante de los gobernadores; un Alcalde representante de la Federación Colombiana de Municipios; El Presidente del Consejo Nacional de Oceanografía; un representante de las Comunidades Indígenas; un representante de las Comunidades Negras; un representante de los gremios de la producción agrícola; un representante de los gremios de la producción industrial; el Presidente de Ecopetrol o su delegado; un representante de los gremios de la producción minera; un representante de los gremios de exportadores; un representante de las Organizaciones Ambientales No Gubernamentales; un representante de la Universidad

elegido por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU; un representante de los gremios de la actividad forestal (Art. 18).

La estructura transectorial derivada de la protección del medio ambiente, suscita quizás de forma involuntaria un debilitamiento de la institucionalidad ambiental. Se vislumbra esta postura, cuando de la lectura de los distintos Planes Nacionales de Desarrollo, se observa que los Gobiernos procurando refrendar el deber estatal de protección ambiental, respaldan y reconocen funciones ambientales que en su mayoría corresponden a instituciones no ambientales.

Para cerrar este capítulo se declara que es imprescindible elevar una pretensión de reforma institucional funcional y organizacional cuyos objetivos se concreten en promover una protección eficaz del medio ambiente y del patrimonio ecológico de las entidades territoriales. Definir una estructura funcional que permita identificar el ejercicio de autoridad ambiental, sin la configuración de conflictos de competencia, o al menos que desde un punto de vista formal, no dé lugar a la concurrencia de intereses.

Promover la independencia de los organismos de gestión ambiental de aquellos que identifican la división administrativa. Así las cosas, una verdadera adecuación del SINA deberá confirmar el carácter del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como órgano rector de la gestión ambiental y como titular de la formulación de la política pública ambiental.

Frente a la composición de los órganos de dirección y administración de las CAR, se debe revisar la pertinencia de los mismos, y su composición, teniendo en cuenta que, en el caso de Gobernadores quienes presiden los Consejos Directivos, Alcaldes quienes lo integran y representantes gremiales, estos son sujetos regulados en materia de autoridad, lo que desdibuja el papel de tal autoridad, lo que hace que las decisiones se permeen por intereses políticos y no se orienten bajo los criterios técnicos y de regulación efectiva. Lo que impacta la legitimidad de estos entes y por ende su misma autonomía.

En relación con las Autoridades Ambientales Urbanas y las Áreas Metropolitanas, las decisiones y el esquema de la estructura de decisión, no debe estar en cabeza de la máxima autoridad del ente territorial, en este caso del alcalde, por ser un sujeto objeto de regulación ambiental. Su fortalecimiento debe ser coherente homologando a la determinación que se tome frente a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en caso de persistir en la institucionalidad de grandes centros urbanos y áreas metropolitanas. Así las cosas, las Unidades Administrativas Urbanas y de Áreas Metropolitanas deben ser organismos autónomos e independientes en sus decisiones de autoridad ambiental del poder político local o regional.

Se acota que el ejercicio operacional de las instituciones ambientales exige la armonía de competencia y la utilización de diversas herramientas, de permisión y de sanción, que en el marco de comando y control como instrumento de gestión ambiental, se rijan por los principios de coordinación e identidad de orientación a fin de lograr la protección de los recursos naturales en las instancias territoriales. En cualquier caso, las funciones de gobernanza y de autoridad deben encontrarse definidas desde la planificación ambiental, facilitando a la comunidad la percepción de su existencia y por consiguiente confirmando la vigencia de la institucionalidad, cuestión que genera un reconocimiento vinculante de las normas que al respecto se expidan entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes.

Por último, el sinnúmero de normas existentes en el ordenamiento jurídico sobre el medioambiente, dificulta la consolidación de las autoridades ambientales, pues generan la incertidumbre en las funciones, facultades y obligaciones propias de cada una, lo que lleva a que no se encuentren definidas las competencias y jurisdicción para asumir casos concretos. Es importante enfatizar, en la necesidad de una verdadera coordinación, armonía y cooperación entre las diversas entidades que conforman el SINA, que permitiría la ejecución de las políticas de forma simple, y atender las problemáticas ambientales de un territorio específico.

DEBATE SOBRE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES

4.1. Una mirada desde los medios de comunicación

El rol de los medios de comunicación en este capítulo, se referirá entonces, a su papel permisivo sobre la sociedad; en tanto, la divulgación de información de los múltiples campos de interés que articula a una comunidad, con el ejercicio del poder público a través de sus instituciones es permeado con su accionar constante.

En Colombia, los canales masivos de comunicación como la prensa escrita, la radio y la televisión, han llevado el ejercicio de la política ambiental estatal al centro de la discusión. Primero la creación del SINA y del Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993, trasmitió a la población como el suceso de una nueva institución pública que respondería a los renovados desafíos que la comunidad internacional asumía frente al Desarrollo Sostenible. Su evolución se informó una año y medio después así:

La ministra del Medio Ambiente, Cecilia López Montaña, dijo que la dinámica del Ministerio en los últimos cuatro o cinco meses ha sido violenta, pero eso no significa que no reconozca que han habido fallas que estamos resolviendo [...] fallas, es que la ley que creó al Ministerio del Medio Ambiente no le creó una oficina de planeación y ese es uno de los grandes tropiezos que hemos tenido durante esta administración. De hecho, tenemos que reforzar la parte administrativa porque en ese aspecto el Ministerio tiene fallas estructurales (El Tiempo, 1995).

En los periodos presidenciales de Ernesto Samper y Andrés Pastrana, la atención de los medios de comunicación en la gestión

ambiental de las instituciones fue poca, pues esta no generaba mayor trascendencia, ni presentaba diagnósticos drásticos en dicha materia.

Fue en el año 2002, cuando el debate ambiental tomó fuerza. El gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez generaría una inundación de información que aún persiste, bajo titulares como:

“Las CAR, en la mira: La Contraloría General de la Nación tiene a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), en el banquillo” (Ortega, 2003); *“Un capítulo ambiental sin dientes: a pesar de que en el nuevo Plan de Desarrollo el tema ambiental es materia de un capítulo especializado, la gestión ambiental carga aún con las sombras legadas por el primer mandato del presidente Álvaro Uribe”* (Rodríguez-Becerra, 2007); *“La minería: en ruta hacia el desarrollo sostenible”* (El Espectador, Febrero de 2009); *“Gobierno no renuncia a reforma de las CAR: Lo hará a través de un proyecto de Ley que será presentado en el Congreso en el presente semestre”* (Revista Semana, abril de 2011); *“De invierno, vacas y CAR: la verdad es que las CAR no cambiaron desde la emergencia anterior, ni está claro cómo lo van a hacer [...]”* (Valdivieso, 2011); *“Procuraduría abrió investigación contra director de la CAR Cundinamarca: El Ministerio Público analizará la actuación de las autoridades competentes frente a causas y efectos de la ola invernal 2010-2011”* (Revista Semana, marzo de 2008); *“Piden tumbar decreto que amplía periodo de gestión de directores de CAR”* (El Universal, 2012). Entre otros.

Tales anuncios, por parte de los que Ortega (2011) denomina “vigilantes” del nuevo espacio público, o sea los periodistas, “gestionan la producción y circulación de significados que vertebran -o descoyuntan- la sociedad. En este caso, el impulso de la mirada social en torno a la gestión ambiental, se daría a inicios del año 2003, cuando la Contraloría General de la Nación decidió presentar un informe sobre las investigaciones que le adelantó a las Corporaciones Autónomas Regionales; para lo cual, el periódico El Tiempo (Ortega, 2003) expresó: “En sus investigaciones, han encontrado: excesivos gastos en funcionamiento y poca inversión

en programas ambientales, abandono de áreas reforestadas, autorización de anticipos sin suscribir los contratos y presunta falsedad de documentos públicos”.

Dicho informe desató una polémica nacional, en la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tomaría parte del sustento para presentar ese mismo año un proyecto de Ley de reforma ambiental, a fin de subsanar las deficiencias ya mencionadas. El periódico el Tiempo (Ortega, 2003) señala:

El propio presidente de la República, Álvaro Uribe, al lanzar la Política Nacional del Agua hace unos días, señaló que muchas de estas corporaciones son fortines de politiquería y clientelismo, y otras tienen anaqueles llenos de estudios de consultoría que nunca usan, mientras las cuencas se convierten en desiertos (párr. 5)

[...] Por eso, explicó que, atendiendo a los informes de la Contraloría se presentó el proyecto que propone la reestructuración de los órganos de dirección y administración de las CAR, y la creación de las Audiencias Públicas Ambientales Regionales y de Consejos de Cuencas Hidrográficas (párr. 7).

En la marcha, y mientras tomaba más fuerza el debate sobre el rol de las gestoras ambientales (CAR), los directivos de las mismas, expresaban su punto de vista, para lo cual Francisco Canal señaló:

No existe ninguna evaluación seria a partir de la cual se puedan sacar estas conclusiones [...] el trabajo de las CAR ha cambiado la actitud de los colombianos ante el medio ambiente, hay un aporte al nuevo concepto de región, se han identificado y priorizado 109 eco regiones estratégicas, hay trabajos serios con el sector industrial y el ejercicio de licencias ambientales volvió más competitivo este grupo en el mercado internacional. En su concepto, hay problemas de inequidad financiera y se requiere una redistribución del recurso, pero no una reforma de fondo a la Ley 99 como la

que se quiere hacer, que afecta la autonomía, los recursos propios, la jurisdicción y la competencia de las corporaciones (Ortega-Guerrero, parr. 9, 19-20, 2003).

Con el desarrollo de dicha información podríamos inferir en primer lugar, que en términos generales la opinión pública se estaba inclinando hacia la tesis de que la falla se encontraba en el conjunto de la institucionalidad ambiental; aun así, más allá de las diferentes hipótesis, los medios de comunicación hacían seguimiento al desarrollo ambiental desde todos los puntos de vista. Por ejemplo, para el año 2007, el periódico *El Tiempo* publicó un artículo bajo el nombre “Un capítulo ambiental sin dientes” (Rodríguez-Becerra, 2007), denotando que a pesar de existir un capítulo especializado del tema ambiental que presentó el Plan de Desarrollo de dicho periodo, la gestión de éste cargaba aún con las sombras legadas por el primer mandato del presidente Álvaro Uribe, para lo cual el periódico señala:

El MAVDT y el conjunto de las entidades del Sistema Nacional Ambiental no cuentan con la capacidad requerida para realizar las importantes y necesarias acciones de protección ambiental anunciadas en el plan. Y no la tienen porque las instituciones y las políticas ambientales del país fueron debilitadas durante el pasado período del presidente Uribe, un asunto que el nuevo Plan no resuelve (Rodríguez-Becerra, 2007, parr 4).

La prueba reina de dicha situación la expuso el periódico así:

A partir del año 2003, cuando se crea el MAVDT, la participación de la inversión ambiental ha descendido en relación con el presupuesto total asignado en el presupuesto general de la nación a los tres subsectores bajo su responsabilidad. En efecto, los recursos de inversión para el medio ambiente disminuyen de un 22 por ciento en el año 2002 a un 12 por ciento en relación con el presupuesto asignado al MAVDT para el 2001. Esto contrasta con el subsector de agua potable y saneamiento básico, cuyos recursos ascienden del

28 al 34 por ciento, entre el 2002 y el 2010, y con el sector vivienda, cuyos recursos se incrementan del 50 al 54 por ciento entre estos años (Rodríguez-Becerra, 2007).

Por lo tanto, las conclusiones también van encaminadas en una segunda opción a inferir que, una década después de la exaltación de la importancia del tema ambiental definida desde la Constitución de 1991, el crecimiento económico del país estaba generando una mayor presión sobre el medioambiente y sin embargo, el Gobierno respondió con menores recursos para su protección.

Lo anterior, se sustenta en polémicas como la que tituló el periódico *El Espectador* (Febrero de 2009) “La minería: en ruta hacia el desarrollo sostenible”, donde se mostraba la realidad de un país que busca de manera incesante el desarrollo económico y social por encima de otras tantas prioridades. El diario en cuestión enunciaba “la tesis de que la explotación minera en zonas aptas y bajo licencias ambientales debidamente tramitadas, en aras muchas veces de la inversión extranjera, arriesgase el futuro de un páramo”. Este argumento se debilitaba desde la tesis “en la que nadie puede obviar que Colombia pronto será un país minero, su potencial en este prometedor escenario aún permanece intacto”, por lo cual se hace preciso superar entonces la etapa de las simples actividades extractivas, transitar de la exploración artesanal a una actividad industrial, entendiendo que dicha actividad comercial estaba llamada a convertirse en un factor de desarrollo”.

A la par de dicha visión, los medios de comunicación informaban y alertaban de manera trascendental sobre los fenómenos naturales que afrontaba el país. En una primera ola invernal, el “fenómeno de la niña 2008- 2009” sacude al país. No obstante, la respuesta del Gobierno Nacional es tardía. El Ministro del Interior y de Justicia de la época, Fabio Valencia Cossio (2009) afirmó: “que a pesar del incremento previsto de las lluvias, dicha temporada invernal, el Sistema de Prevención y Atención de Desastres estaba preparado y atento las 24 horas del día para alertar a la ciudadanía” (párr. 10).

En una segunda ola invernal que sucedería entre 2010 y 2011, el Gobierno, según los medios, ya no tenía como excusa el cambio climático y sus consecuencias en el medio ambiente; se adujo que esta ola invernal podía ser prevenida por las instituciones cargo del Estado. Con el título “*Colombia se ahoga*” la Revista Semana (noviembre de 2011) presentó un análisis detallado sobre esta ola y su impacto devastador en las múltiples y principales carreteras del país:

Los colombianos quieren saber ¿quién tiene la culpa? ¿Hasta dónde la ola invernal nos llevó a esta situación? En la baraja de posibles culpables está el Ministro de Transporte; pero la idea sé enfoco en que, buena parte de la culpa les cabía a las Corporaciones Autónomas Regionales, por no hacer un control efectivo de las normas del medio ambiente. La reflexión simple es que fueron capturadas por los políticos para alimentar su clientela y que por eso no funcionan. Sin embargo, la realidad es que tradicionalmente el Gobierno Central las ha entregado a congresistas para que pongan allí sus cuotas políticas (Revista Semana, noviembre de 2011).

En síntesis, el fenómeno de la niña visto como una tragedia nacional de gran magnitud, en la última década, ató a las CAR a una responsabilidad no antes mencionada. Se infirió que las CAR adolecen de deficiencia en la mitigación y prevención de los desastres naturales, inoperancia para atender la emergencia invernal motivó al Gobierno Nacional a modificar su régimen legal y estructura al amparo del Decreto 141 de 2011. Decreto que sería declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debido a que dichas facultades solo fueron concedidas para reestructurar la rama ejecutiva (Revista Semana, noviembre de 2011).

Aun así, la iniciativa de revolcón a estas corporaciones no se dejó de lado. En la actualidad el Gobierno Nacional, desde tesis como, la de la exposición de motivos del decreto en mención, la sustentará en términos de al menos cinco tipos de fallas de las CAR:

1) Falta de “criterio de cuenca” para la toma de decisiones; 2) falta de articulación con autoridades departamentales y municipales; 3) necesidad de mayor soporte técnico para la toma de decisiones; 4) ausencia de cumplimiento de las funciones de policía ambiental de las corporaciones “[...] Tal es el caso de la ocupación de rondas hídricas, desecación de humedales, canalización de lagos, desviación de cauces[...] sin que las corporaciones actúen en forma contundente y ejemplarizante [...]”; y 5) falta de un rol más activo en la gestión del riesgo ambiental” (Valdivieso, 2011).

Una solución mediática por parte del Gobierno Nacional, la dio el presidente Juan Manuel Santos, al promulgar La Ley que promete mejorar la prevención de los desastres naturales, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, le exige a las autoridades locales incorporar en sus planes de ordenamiento territorial las zonas de riesgo y amenaza, y manejar con autonomía fondos territoriales para responder a la estrategia nacional de respuesta a los desastres (Revista Semana, s.f.).

En resumen, el debate continúa y a fecha de hoy, el Ministerio de Hacienda sostiene que la labor de las CAR debe ser preventiva:

Yo si me sumo a las voces de preocupación no puede ser que ahora, pues tengamos que enfrentar cuantiosísimas pérdidas que en algún sentido, no todas por supuesto, no hay que exagerar, habrían podido ser previstas y mitigadas preventivamente por estas instituciones (Ospina, 2012)

Por otro lado, Juan Lozano, en aquel entonces presidente del Partido de ‘La U’, aseguró que a las CAR se les debe realizar un reajuste, y que estas corporaciones presentan problemas desde la Constitución del año 1991.

Eso quedó mal desde la Constituyente y las corporaciones tienen mucha responsabilidad, me parece bien que se haya intervenido el tema de los recursos... Hay que meterle el diente a las Corporaciones porque algunas son feudos independientes, muchas dominadas por intereses políticos, (Ospina, 2012).

Por lo anteriormente señalado en este acápite, es posible inferir que la visión en la última década por parte de los medios de comunicación se ha ido deteriorando paulatinamente, al menos en torno a la institucionalidad ambiental, la pregunta final entonces frente a las CAR en particular es tener claridad sobre el problema, si es mucho más general; es decir, es una falta de política ambiental seria, o la falta de unas instituciones fortalecidas, la que no permite desarrollar una gestión efectiva por parte de la misma, en cumplimiento del marco normativo.

4.2. Dinámica de la gestión ambiental

El presente ítem contiene el análisis de las entrevistas realizadas a los expertos en el tema ambiental, obteniendo una serie de visiones respecto a: la política pública ambiental en Colombia; la institucionalidad ambiental, principalmente la relacionada con las autoridades ambientales; las relaciones frente a los mecanismos de planeación, estructura, funciones y coordinación; y la visión ante una eventual reforma del SINA.

Respecto a las políticas públicas ambientales en Colombia, la Secretaria Departamental de Medio Ambiente de Cundinamarca, Marcela Orduz Quijano (mayo de 2013) opina que

[...] la política pública ambiental colombiana desde la Constitución de 1991 es una política garante de condiciones ambientales, que realmente cuando la ponemos en el limbo internacional nos da mucha fortaleza, sin embargo su aplicación debilita mucho los procesos y los resultados; entonces, dichas políticas se podría decir, quedan en buenas intenciones, ya que la ejecución de éstas es mínima.

Para Neider Abello, Jefe de la Oficina de Negocios Verdes del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la política ambiental colombiana se encuentra dividida en dos momentos: uno relacionado con la expedición del Decreto 2811 de 1974 “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” y el otro, con la Ley 99 de 1993 “por la cual

se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se organiza el SINA entre otros” lo que le lleva a concluir que la política ha sido de carácter institucional.

En opinión de Julio Carrizosa Umaña (abril de 2013), miembro actual de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, “el ministerio ha sido bastante fructífero en la elaboración de estas políticas [...] muchas de ellas son excesivamente abstractas en el sentido que les falta definir con mayor precisión los instrumentos y las metas”.

Un ejemplo de lo anterior:

Es la política relativa a la conservación de las cuencas, en lo cual ha sido bastante detallada la necesidad de que las corporaciones hagan planes de ordenamiento a las cuencas, y efectivamente las corporaciones, siguiendo esta política han hecho durante los últimos años numerosos planes de ordenamiento a las cuencas, y en esos planes pues, se han tenido cuenta todos los lineamientos de las políticas, pero al fin y al cabo uno no ve mucha cuenca ordenada, ósea que se lleva acabo formalmente la política, pero en la práctica esto no tiene mayor resultado (Carrizosa, abril de 2013)

La directora general de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, Luz Helena Sarmiento Villamizar (abril de 2013), señala que:

La política ambiental colombiana se ha centrado desde su creación en la operatividad de las CAR. Con la creación de la ANLA, el ejercicio de autoridad que tenía el ministerio le fue sustraído, el ministerio ha quedado como hacedor de política y promotor de la misma. La ANLA no es una agencia, es una autoridad, la diferencia con una agencia estatal es que estas últimas fueron creadas para promover las actividades de ciertos sectores (ejemplo la ANH, ANM) y la autoridad se encarga de hacer cumplir las políticas establecidas por el ente rector, en este caso el Ministerio, en sí, en hacer evaluación, seguimiento y control de las activida-

des que requieren la obtención de los instrumentos creados para dicho fin.

Para Ramón Leal Leal, Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS, son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – CAR, las responsables de la Política Pública, sin embargo, resalta el papel que desempeña el Ministerio de Ambiente como generador de la política pública, ya que desde su creación, no ha tenido un papel importante con relación a la producción de iniciativas legislativas, limitándose exclusivamente a la asignación de competencias en materia de política pública ambiental a los Distritos Turísticos y Áreas Metropolitanas.

Por su parte, John Cobos Téllez, líder jurídico Grupo de Atención al Usuario - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, considera que la política pública medioambiental colombiana, responde a los estándares manejados internacionalmente, debido a que su construcción deviene de convenciones en las que ha participado el país.

En opinión de Alfred Ignacio Ballesteros Alarcón, Presidente de ASOCARS y Director General de la CAR Cundinamarca, la política pública ha avanzado significativamente en los últimos años; sin embargo, su aplicación práctica es casi imposible, por diversos factores entre estos el financiero, existen

Corporaciones Autónomas Regionales que tiene presupuestos, que escasamente suplen sus gastos de funcionamiento. Tenemos otras que dependen exclusivamente de las transferencias del sector nacional, y que tienen unos territorios bajo su control inmensos, sin un recurso propio para atender, o para ejecutar, si quieren un proyecto les falta herramientas jurídicas, les falta un marco jurídico o normativo claro, que les permita ser más eficientes; lo que demuestra la necesidad de fortalecimiento de Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para lograr la implementación de las políticas.

El Director General de la Fundación al Verde Vivo, Fernando Vásquez Landines, contraría tal posición, pues considera que no existe congruencia entre la política pública ambiental y la realidad del medio ambiente colombiano en lo que se refiere a las necesidades de este, para demostrar su afirmación cita como ejemplos los casos de la contaminación del agua, y la minería, que han demostrado ser un fracaso de la política pública implementada por el Gobierno.

Finalmente en este punto, es importante resaltar la posición de Manuel Rodríguez Becerra, ex Ministro de Medio Ambiente y actual Profesor titular de la Universidad de los Andes, quien indica que la política pública ambiental de Colombia se ha desarrollado desde una perspectiva sectorial, tanto así que en ocasiones se desdibujan los principios y postulados propios de una política ambiental para promover ciertos sectores económicos.

En relación con el ejercicio de autoridad ambiental, Julio Carrizosa Umaña, señala que no existe claridad respecto a las competencias municipales y regionales, lo que deviene en problemas de ejecución de las políticas. Resalta que no se debe priorizar en las instituciones del SINA, el tema de ¿quién es autoridad?, ya que, por el campo en el que se desenvuelven deben ser más incluyentes con la sociedad civil, para atender sus necesidades, lo que se logra a través del mejoramiento de las CAR en los aspectos técnicos y científicos.

En opinión de Ramón Leal, conforme a la Constitución Política de Colombia, a las principales autoridades ambientales, les corresponde el manejo y conservación del ambiente, además de gozar de autonomía. Sin embargo, con la creación del Sistema Nacional Ambiental – SINA, se restó parte de la autonomía de la que gozaban las CAR, así mismo con la asignación de funciones a la Unidad de Parques Nacionales y con la creación de la Agencia de Licencias Ambientales – ANLA.

A su vez, John Cobos Téllez (mayo de 2013), manifiesta que no se debe entender por autoridad ambiental, solamente a aquella

que se encarga de sancionar a quienes desconocen las normas ambientales, pues dicho papel debía ser entregado al poder judicial. La debemos entender por autoridad ambiental aquella que debe “enfocarse más hacia el tema de la conservación, preservación de la generación de mecanismos que interactúen entre lo económico, lo productivo y lo ambiental e ir dando o abriendo ese espacio de ejercicio de autoridad más hacia el enfoque judicial”.

En opinión de Juan Pablo Rodríguez Miranda, decano (E) de la Facultad de Medio Ambiente de la Universidad Distrital, existe demasiada normatividad en el campo ambiental, pero no se hace un uso adecuado de ésta, lo que impide que las autoridades ambientales realicen acciones oportunas, eficaces y eficientes frente a problemáticas que se presenten.

En cuanto a la autoridad ambiental, Marcela Orduz, considera que es importante el ejercicio de ésta, sin embargo cree que, se deben determinar las competencias de cada autoridad, para que cada quien haga lo que le corresponde en la forma en la que lo debe hacer. Esa falta de determinación ha conllevado a que se actúe descoordinaadamente y no exista relacionamiento entre las entidades.

Para Neider Abello, una autoridad es aquella que se desempeña tanto en el campo de la regulación como en el de ejecución o de la práctica. Indica que el tema ambiental es transversal, razón por la cual, actualmente influye en los planes y programas de casi todas las entidades del Estado; lo ambiental no debe ser tratado de manera exclusiva sino en el contexto en que se desarrolla el medio ambiente colombiano junto con los sectores de la economía.

El director del IDEAM, Omar Franco manifiesta que el ejercicio de autoridad está desplegado a través de un proceso de diseño estructural del sistema ambiental colombiano, y básicamente lo ejercen las CAR, tanto como el Ministerio de Ambiente, en condición de autoridad del diseño que existía en la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, antes existía la dirección de licencias ambientales, que era la autoridad en termino de permisos y tramites; sin embargo esta condición ha sido objeto de muchas modifi-

caciones en mi criterio; lo que ha reinado en los últimos años una condición en la que dicho principio de autoridad termina siendo sujeto de arreglos adicionales, que de pronto impacta el desarrollo, y no por tener reglas claras de juego o por la falta de no tener visión precisa y disponible, pues obviamente se cometen bastantes errores en el diseño de estos principios.

Del mismo modo, Manuel Rodríguez Becerra analiza las autoridades ambientales, reconociendo que existen varias dentro del SINA, a saber, los municipios, las CAR y el Ministerio; no obstante, los municipios no han asumido las facultades en materia ambiental otorgadas normativamente. Precisa que la falta de coordinación entre las instituciones del SINA se debe en parte a la política sectorial y en parte a razones históricas, que no solo dificultan la coordinación entre las instituciones del SINA, sino de todas las instituciones del Estado.

Importante resaltar la posición de la directora de la ANLA quien manifiesta, que las CAR en el ejercicio de autoridad gozan de una cierta autonomía, pero son un híbrido entre generadores de política y ejecutores, ejercen autoridad y a la vez la ejecutan.

Con relación a la coordinación y las formas de asociación de las autoridades ambientales, Ramón Leal Leal, manifiesta que existen demasiadas instituciones en el SINA y que estas no trabajan de manera articulada, coordinada, y con relacionamiento tanto vertical como horizontal, lo que se debe principalmente a la indeterminación normativa de sus competencias, que ha generado que la acción de autoridad se ejerza con demasiadas limitaciones.

Alfred Ballesteros (mayo de 2013) observa, que las entidades o instituciones que conforman el SINA no trabajan de manera coordinada y con colaboración entre ellas, manifiesta que “el plan de gestión regional debiera ser un elemento articulador de las diferentes políticas a nivel nacional, regional, departamental, municipal, establece unos procesos y unas etapas de concertación y socialización pero ello no pasa de ser una instancia meramente formal”.

Juan Pablo Rodríguez (mayo de 2013), recalca que no existe relación entre las entidades del sistema, por la incertidumbre respecto a la competencias y facultades que poseen y por desconocimiento del territorio, esto se resume en el hecho que las autoridades del SINA “no se conocen, no saben las funciones, la jurisdicción no es clara y no hay una planeación clara en la parte ambiental como una planeación estratégica”.

Para Fernando Vásquez Landines (febrero de 2013), las instituciones que conforman el SINA, no funcionan de manera articulada y el relacionamiento entre estas es mínimo, lo que se debe entre otros factores, a las múltiples funciones que desarrollan. Afirma que la participación de la sociedad en la formulación de la política pública es casi nula, lo que refleja que a las autoridades ambientales, “les falta precisamente eso, autoridad, capacidad de concertar, de crear consensos, que permitan que autoridades y sociedad civil puedan ir de la mano en una gestión de estrategia que permita una mejor calidad de vida ambiental”.

En cuanto a los aspectos a tener en cuenta en una posible reforma al marco institucional ambiental colombiano, Julio Carrizosa (2008) manifiesta:

Primero hay que estudiar la cuestión de la autonomía y pienso que la autonomía debería ser ampliada y eso tiene relación con otro punto que considero enormemente importante, que es la necesidad que las corporaciones tenga un apoyo técnico científico muy grande, muy fuerte, muy estable, entonces, cómo unir varios puntos de la autonomía y lo científico técnico, pienso que el país tiene una buena experiencia (p. 11).

Precisa que dicha autonomía es necesaria, sin embargo se requiere que las CAR tengan apoyo técnico desde el nivel central “las corporaciones deberían mantener su autonomía pero estar apoyadas en esas autonomías por una entidad autónoma de nivel nacional, del mayor nivel científico técnico que podría ser IDEAM” (p. 11).

Considera Manuel Rodríguez Becerra (2007), que se deben tener en cuenta diversos temas, uno de ellos apunta a la interrelación de las entidades ambientales. Por otra parte se debe revisar el funcionamiento interno de algunas figuras creadas por la ley, como es el caso del “consejo nacional intersectorial, esos concejos, no solo en lo ambiental, sino en muchos entes, son tan difíciles de manejar, habría que remirar y reexaminar que pasó con esos concejos” y qué podría afirmarse, es uno de los temas más relevantes, el económico, pues la fluidez de recursos le permite a las entidades cumplir con las metas planteadas.

Cuando se hizo la Ley 99 había un clima muy propicio, y en ese momento fue cuando se generaron rentas para efectos ambientales, y yo incluso escribí metámosle en la constitución y en la ley todos los artificios posibles para generar rentas, porque el día que haya un Gobierno no ambientalista pasa la cuchilla a todo el presupuesto, y claro allí se logró definitivamente institucionalizar las diferentes fuentes de financiación que tiene las diferentes corporaciones regionales; el problema es que quedó incompleto; porque, definitivamente esas corporaciones que dependen de impuesto predial, de las transferencia del sector eléctrico, etc.. Son corporaciones cuyo presupuesto ha mejorado en términos, ha mejorado con los años, pero que pasa, que eso está concentrado en diez corporaciones, y ¿qué ha pasado con las otras corporaciones? Hay un problema sin duda (Rodríguez-Becerra, 2007).

Según la visión de Carrizosa (2008) es necesario:

Un cambio trascendental que deben tener las Autoridades Ambientales respecto del otorgamiento a éstas de autonomía, la cual debe ser ampliada, esto va unido al acompañamiento o apoyo técnico científico, poniendo de ejemplo el Banco de la República, pues este goza de autonomía y se caracteriza por tener un nivel científico técnico muy rentable y para un mejor funcionamiento es de máxima importancia que las corporaciones gocen de esa autonomía,

aunado a un alto nivel técnico. Además, se puede llegar a idear al IDEAM, como una entidad autónoma, donde trate de ser una línea de comunicación con las corporaciones y en las corporaciones lo técnico se le da más poder de lo que tiene ahora, yo pienso que eso mejoraría la situación (p. 7).

Por último, Ramón Leal (marzo, 2013) considera que “la autoridad ambiental es la función misional que se debe priorizar para las CAR” lo que permite concluir que las otras instituciones que conforman el SINA, excepto el Ministerio, que fija la política, debían actuar por delegación de las CAR, ya que estas, al gozar de autonomía y conocimiento técnico, se encuentran legitimadas para ello.

Referencias

- Acto legislativo 05 de 1954. Por el cual se confieren unas autorizaciones. Asamblea Nacional Constituyente, agosto de 1954.
- Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Concejo de Bogotá, noviembre de 2006.
- Agradano, M. (2004). CORMAGDALENA, única corporación autónoma de origen constitucional y su relación con el SINA. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* Tomo 5. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Álvarez, G. (2007). Conflictos de competencia corporaciones autónomas-grandes centros urbanos. *Lecturas sobre el derecho del medio ambiente* (Tomo 8). Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Andrade, G. I., & Corzo, G.A. (2011). ¿Qué y Dónde Conservar?. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Ángel-Maya, A. (1999). Capacitación de docentes universitarios en educación ambiental (tomos I - IV). Bogotá: ICFES; Ministerio del Medio Ambiente.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (s.f). *Presentación*. Recuperado de <http://www.aredigital.gov.co/institucional/Paginas/Presentaci%C3%B3n.aspx>
- Buckley, W. (1993). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Canal, F., & Rodríguez-Becerra, M. (2008). *Las Corporaciones Autónomas Regionales, Quince años después de la creación del SINA*. Bogotá D.C.: ASOCARS. Recuperado de <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/corporaciones.pdf>
- Carrizosa, J. (1994). *Nuevo régimen jurídico de medio ambiente*. Medellín: Biblioteca Jurídica.
- Carrizosa, J. (2008). Desarrollo y Ambiente. En M. Rodríguez-Becerra (Ed.), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 1-64). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Constitución Política de 1991. Congreso de la República de Colombia. Colombia.
- Contraloría General de la República. (1998). Informe 1997-1998.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. (2012). *Funciones de la corporación*. Recuperado de <http://www.cvc.gov.co/portal/index.php/es/asi-es-cvc/funciones-corporacion>
- Cruz, L. (2009). *El concepto de autoridad en el pensamiento de Aristóteles y su relación con el concepto de autoridad en el comportamiento administrativo*. México: UNAM.
- Decreto 3110 de 1954. Por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Cauca, de acuerdo con el Acto legislativo número 5 de 1954. Ministerio de Agricultura.
- Decreto 2420 de 1968. Por el cual se reestructura el sector agropecuario. Diario Oficial No. 32.617. Ministerio de Agricultura, septiembre de 1968.
- Decreto 627 de 1974. Por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación. Diario Oficial No. 34.125. Presidencia de la República, abril de 1974.

- Decreto 1127 de 1997. Por el cual se adiciona el Artículo 2o. del Decreto 204 de enero 30 de 1997, mediante el cual se ordenó la emisión de los Bonos de Deuda Pública Interna, denominados Bonos para la Seguridad. Diario Oficial No. 43.030. Presidencia de la República, abril de 1997.
- Decreto 1687 de 1997. Por el cual se fusionan unas dependencias del Ministerio del Medio Ambiente. Presidencia de la República de Colombia, junio de 1997.
- Decreto 1124 de 1999. Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.624. Presidencia de la República, junio de 1999.
- Decreto 0203 de 2001. Por el cual se compilan el acuerdo 70 de 2000, el acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del municipio de Santiago de Cali. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Decreto 308 de 2001. Por el cual se modifica la estructura organizacional del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA y se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá, abril 2001
- Decreto 216 de 2003. Por el cual se suprime los empleos de la planta de personal del Ministerio del Medio Ambiente y se establece la planta de personal del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.086. Presidencia de la República, febrero de 2003.
- Decreto 1200 de 2004. Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.526. Presidencia de la República, abril 2004.
- Decreto 561 de 2006. Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se

determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá, diciembre, 2006.

Decreto 109 de 2009. Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá, marzo de 2009

Decreto 3570 de 2011. Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Diario Oficial No. 48.205. Presidencia de la República, septiembre de 2011.

Decreto 3572 de 2011. Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones. Presidencia de la República, septiembre de 2011

Decreto 3573 de 2011. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República de Colombia, septiembre de 2011.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Sector ambiente y desarrollo sostenible. *Manual de Estructura del Estado*. Recuperado de http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1484

Departamento Administrativo del Medio Ambiente. (s.f). *DADMA*. Recuperado de sisco.freevar.com/dadma/entidad.php

Departamento Nacional de Planeación- [DNP]. (s.f). *Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/PND.aspx>

Departamento Nacional de Planeación – [DNP]. (1991). *La revolución pacífica: Plan Nacional de Desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá: Autor

- Departamento Nacional de Planeación – [DNP]. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos*. Bogotá: Autor.
- Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla – [DAMAB]. ¿Quiénes somos?. Recuperado de <http://www.damab.gov.co/damab/quienes-somos.html>
- Dourojeanni, A. (2008). *Desafíos para la gestión integrada de los recursos hídricos*. Chile: Internacional Water Resources Association.
- Duran, J. I. (2013). *TVA ejemplo de desarrollo económico*. Recuperado de <http://wma68.wordpress.com/2013/04/18/tva-ejemplo-de-desarrollo-economico/>
- El Espectador. (Febrero, 2009). La minería: en ruta hacia el desarrollo sostenible. Recuperado de <http://conciencia-ambiental09.blogspot.com/2009/03/editorial-periodico-el-espectador.html>
- El Tiempo. (Julio, 1995). La respuesta del Minambiente. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-361910>
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo editorial Universidad EAFIT.
- Estupiñan, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial Colombiano. Una mirada desde el Nivel Intermediario de Gobierno*. Bogotá D.C.: Ediciones doctrina y ley Ltda.; Universidad del Rosario.
- Fondo Nacional de Desarrollo – [FONADE]. (1998). *Guía para la gestión ambiental regional y local*. Bogotá D.C.: Autor.
- Gómez, G. (2001). La protección al medio ambiente en la Constitución de 1991. *Lecturas sobre derecho del medio*

- ambiente* (Tomo 2). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Guhl, E., Wills E. H., Macías, L. F., Boada, A. & Capera, C. L. (1998). *Guía Para la Gestión Ambiental Regional y Local*. Bogotá: FONADE; DNP
- Hall, R. (1996). *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*. México: Prentice Hall.
- Herrera, R. (2001). Las corporaciones autónomas regionales y la justicia ambiental. *Justicia ambiental: Las acciones Judiciales para la defensa del medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kelsen, H. (1979). *Teoría General del Estado*. México: Editorial Nacional.
- Legislación Económica. (2011). Tomo 119. Revista No. 1417. Legis S.A.
- Ley 63 de 1993. Por medio de la cual se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyeron recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Congreso de la República.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146. Congreso de la República de Colombia, diciembre 1993.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450. Congreso de la república de Colombia, julio 1994.

- Ley 161 de 1994. Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.776. Congreso de la República de Colombia, agosto 1994.
- Ley 188 de 1995. Por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998: "El salto Social". Diario Oficial No. 41.876. Congreso de la República de Colombia, junio 1995.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43091. Congreso de la República de Colombia, julio 1997.
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464. Congreso de la República de Colombia, diciembre 1998.
- Ley 508 de 1999. Por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002: Cambio para construir la paz. Diario Oficial No. 43.651. Congreso de la República de Colombia, julio 1999.
- Ley 768 de 2002. Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Diario Oficial No. 44.893. Congreso de la República de Colombia, julio 2002.
- Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. Congreso de la República de Colombia, diciembre 2002.

- Ley 812 de 2003. Por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: hacia un Estado comunitario. Diario Oficial No. 45.231. Congreso de la República de Colombia, junio 2003.
- Ley 1151 de 2007. Por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Diario Oficial No. 46.700. Congreso de la República de Colombia, julio 2007.
- Ley 1263 de 2008. Por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993. Diario Oficial No. 47.214. Congreso de la República de Colombia, diciembre de 2008.
- Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.417. Congreso de la República de Colombia, julio 2009.
- Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 48.659. Congreso de la República de Colombia, mayo 2011.
- Ley 1450 de 2011. Por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Diario Oficial No. 48.102. Congreso de la Republica de Colombia, junio 2011.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 48.776. Congreso de la Republica de Colombia, abril 2013.

- López, C., & López, I. (2003). *Manual del Sistema Nacional Ambiental*. Bogotá D.C.: Ediciones librería del profesional. Colombia: SIGMA.
- Losada, R., & Casas, A. (2010). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En M. Rodríguez (Ed.), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp.101-125). Bogotá D.C.: FNA.
- Meisel Roca, A, et al. (1990). Bonanza Cafetera y estabilidad de precios 1952-1954. *El banco de la república: Antecedentes, Evolución y Estructura*. Bogotá D.C.: Banco de la Republica.
- Melo, I. (2001). *Los órganos autónomos e independientes*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – [MADS]. (2010). *Informe del estado del medio ambiente y de los recursos naturales renovables*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Moya, Gustavo y otros Vs Empresa de Energía de Bogotá y otros. (2004, agosto 25). Acción popular No 01-479. Sección Cuarta, subsección B, Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas* (Trad.C.Salazar & F. Jolly, J.). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (Trad A. Barcena), México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de las Naciones Unidas - [ONU]. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Estados Unidos: Autor.

Ortega-Guerrero, M. (Mayo, 2003). Las CAR, en la mira. *El tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-982643>

Ortega, F. (2011). *La política mediatizada*. Madrid: Alianza.

Ospina, J. A. (Diciembre, 2010). ‘Lluvia’ de críticas a las CAR por crisis invernal. *Radio la W*. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/lluvia-de-criticas-a-las-car-por-crisis-invernal/20101215/nota/1398816.aspx>

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa S.A.

Quesada, L. (2005). Los parques nacionales en el derecho colombiano y en derecho francés: estudio de derecho comparado sobre la legitimidad de las áreas protegidas a través de su proceso de creación. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (Tomo 4). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Revista Semana. (Marzo, 2008). Procuraduría abrió investigación contra director de la CAR Cundinamarca: El Ministerio Público analizará la actuación de las autoridades competentes frente a causas y efectos de la ola invernal 2010-2011. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/procuraduria-abrio-investigacion-contra-director-car-cundinamarca/254443-3>

Revista Semana. (Abril, 2011). Gobierno no renuncia a reforma de las CAR. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/Gobierno-no-renuncia-reforma-car/238869-3>

Revista Semana. (Noviembre, 2011). Colombia se ahoga. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-ahoga/249952-3>

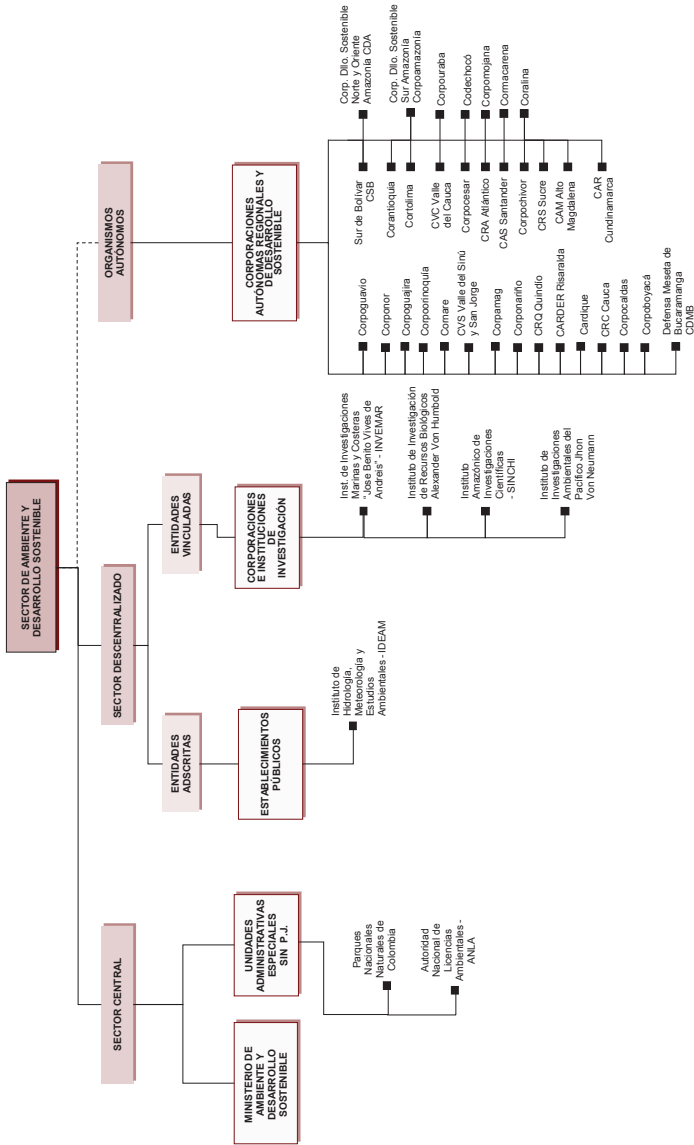
Revista Semana. (s.f). La Ley que promete mejorar la prevención de los desastres naturales. Recuperado de <http://m.semana.com/nacion/articulo/la-ley-promete-mejorar-prevencion-desastres-naturales/256962-3>

- Rey Del, S. (1990). *Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Riveros, H., & León, L. (1997). *Perspectiva constitucional de la gestión ambiental*. Bogotá: Colombo Editores Ltda; CAR; Milenio centro de pensamiento político.
- Rodríguez-Becerra, M. (2002). *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez-Becerra, M. (Julio, 2007). Un capítulo ambiental sin dientes. *El tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2568681>
- Rodríguez-Becerra, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano?. *Revista de Estudios Sociales*, 32, 18-33.
- Roth, A. (2012). *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Sabogal, A. et al. (2001). *Régimen de las entidades territoriales. Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental y las funciones ambientales de las entidades territoriales* (Tomo 2). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (s.f.). *Algo de historia*. Recuperado de <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/algo-de-historia>
- Sentencia C-543 de 1992. Acción de Constitucionalidad. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional.
- Sentencia T-125 de 1994. Acción de Tutela. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional.
- Sentencia T-254 de 1994. Acción de Tutela. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional.

- Sentencia C-535 de 1996. Acción de Constitucionalidad. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.
- Sentencia C-579 de 1996. Acción de Constitucionalidad. M.P. Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional.
- Sentencia C-866 de 1999. Acción de Constitucionalidad. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Corte Constitucional.
- Sentencia C-578 de 1999. Acción de Constitucionalidad. M.P. Antonio Barrera Carbonel. Corte Constitucional.
- Sentencia C-431 de 2000. Acción de Constitucionalidad. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Corte Constitucional.
- Sentencia C-646 de 2001. Acción de Constitucionalidad. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Corte Constitucional.
- Sentencia C-889 de 2002. Acción de Constitucionalidad. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.
- Sentencia C-150 de 2003. Acción de Constitucionalidad. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Corte Constitucional.
- Sentencia C-822 de 2004. Acción de Constitucionalidad. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.
- Sentencia C-189 de 2006. Acción de Constitucionalidad. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.
- Sentencia SU-039 de 2007. Sentencia de Unificación. M.P. Antonio Barrera Carbonel. Corte Constitucional.
- Sentencia C-554 de 2007. Acción de Constitucionalidad. M.P. Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional.
- Sentencia C-462 de 2008. Acción de Constitucionalidad. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Corte Constitucional.
- Sentencia C-598 de 2010. Acción de Constitucionalidad. M.P. Mauricio González Cuervo. Corte Constitucional.

- Sentencia C-220 de 2011. Acción de Constitucionalidad. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte Constitucional.
- Sentencia C-689 de 2011. Acción de Constitucionalidad. M.P. Luis Alberto Vargas Silva. Corte Constitucional.
- Sentencia T-236 de 2012. Acción de Tutela. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Corte Constitucional.
- Tobasura, I. (2006). La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica. *Revista Luna Azul*.
- Torres, J. (2011). Cooptación del Estado y agencia pública. Bogotá: Documento preparatorio.
- Valencia-Cossio, F. (2009). *Recomendaciones del gobierno para enfrentar primera Ola Invernal* (Boletín Informativo No 47, Marzo 04 de 2009). Bogotá: NDGR. Recuperado de http://www.sigpad.gov.co/sigpad/noticias_detalle.aspx?idn=356
- Valdivieso, G. (Diciembre, 2011). De invierno, vacas y CAR. *Revista semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/de-invierno-vacas-car/250195-3>
- Vega, L. (2001). *Gestión Ambiental Sistémica*. Colombia: SIGMA.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.

ANEXO 1. Conformación sector ambiente y desarrollo sostenible



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012

ANEXO 2. Roles institucionales

ÁMBITO	INSTANCIA - INSTITUCIÓN	ROL
NACIONAL	Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES	Aprueba (Cuando la Política se presenta a esta instancia)
	Consejo Nacional Ambiental	Recomienda - Conceptúa
	Consejo técnico asesor de Política y Normatividad Ambiental, CRA, Consejo Superior de Vivienda	Recomienda - Conceptúa
	Departamento Nacional de Planeación Secretaría Técnica del Conpes	Coordina el proceso de Presentación al CONPES para aprobación
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Coordina el proceso al interior del Sector, Determina contenidos temáticos y Compromisos
	INSTITUTOS	Aportan criterios técnicos y contenidos temático
REGIONAL Y LOCAL	Gobernaciones Corporaciones Autónomas Regionales Municipios Organizaciones Comunitarias Sociedad Civil	Construcción del Documento Identificación y presentación de Iniciativas. Discusión de Propuestas Socialización de Documentos de Política Adopción de Políticas a través de sus Planes específico

Fuente: Autor

ANEXO 3. Evolución histórica de algunas Corporaciones Autónomas Regionales

ENTIDAD	NORMA DE CREACIÓN	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC	Decreto 3110/54	Gral. Gustavo Rojas Pinilla
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR	Ley 3/61	Alberto Lleras Camargo
Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ	Ley 66/64	Guillermo León Valencia
Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB	Corporación Regional Autónoma para la defensa de las ciudades de Manizales, Salamina y Aránzazu. - CRAMSA - Ley 40/1971	Misael Pastrana Borrero
Corporación de Desarrollo de Urabá – CORPOURABA	Ley 65/68	Carlos Lleras Restrepo
Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó – CODECHOCO	Decreto 760/68	Carlos Lleras Restrepo
Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR	Ley 10/81	Julio César Turbay Ayala
Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER	Ley 66/81	Julio César Turbay Ayala
Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORPOTOLIMA	Ley 10/81	Julio César Turbay Ayala
Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO	Ley 27/82	Belisario Betancur Cuartas
Corporación Autónoma Regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA	Decreto 3453/1983	Belisario Betancur Cuartas
Corporación Autónoma Regional Rionegro – Nare – CORNARE	Ley 60/83	Belisario Betancur Cuartas

ENTIDAD	NORMA DE CREACIÓN	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR	Decreto 3450/83	Belisario Betancur
Corporación para la Reconstrucción y el Desarrollo del Departamento del Cauca – CRC	Ley 11/83	Belisario Betancur
Corporación Autónoma Regional del Magdalena y de la Sierra Nevada de Santa Marta – CORPAMAG	Ley 28/88	Virgilio Barco Vargas
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo de Caldas – CORPOCALDAS	Ley 22/91	César Gaviria Trujillo
– CORPOAMAZONIA	Decreto 3451/83	Belisario Betancur

Fuente: Autor

ANEXO 4. Evolución estructural del actual ministerio de ambiente y desarrollo sostenible

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
- Despacho del Ministro	Aplica	Aplica	No Aplica	Aplica
- Consejo de Gabinete	Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- Despacho del Viceministro	No Aplica	Aplica	Aplica	Aplica
- Oficina de Análisis Económico	Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- Oficina de Cooperación Internacional	Aplica	No Aplica	No Aplica	Aplica
- Oficina de Información Nacional Ambiental	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- Despacho del Secretario General	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica
- Oficina Jurídica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica
- División Administrativa	Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- División de Finanzas y Presupuesto	Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- División de Personal	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica
1. Dirección General de Asentamientos Humanos y Población	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
1.1. Subdirección de Medio Ambiente Urbano, Asentamientos Humanos y Población.	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
1.2. Subdirección de Educación Ambiental	No Aplica	No Aplica	No Aplica	1.1.1 Subdirección de Educación y Participación.
2. Dirección General de Medio Ambiente Físico	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
2.1. Subdirección de Aguas Continentales	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
2.2. Subdirección de Zonas Marinas y Costeras	No Aplica	No Aplica	No Aplica	Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos
2.3. Subdirección de Suelos	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
2.4. Subdirección de Subsuelos	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
2.5. Subdirección de Atmósfera, Meteorología y Clima	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
3. Dirección General Forestal y de Vida Silvestre	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
3.1. Subdirección de Planificación y Administración de Bosques y Flora	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
3.2. Subdirección de Fauna	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
3.3. Subdirección de Ecosistemas no Boscosos	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
4. Dirección General de Planeación y Ordenamiento Ambiental del Territorio	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica

LAS AUTORIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL
Un análisis desde la política pública

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
4.1. Subdirección de Zonificación y Planificación Territorial	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
4.2. Subdirección de Evaluación, Seguimiento y Asesoría Regional	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
4.3. Subdirección de Participación Ciudadana y Relaciones con la Comunidad	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
5. Dirección Ambiental Sectorial	No Aplica	Aplica	No Aplica	No Aplica
5.1. Subdirección de Ordenación y Evaluación Ambiental Sectorial	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
5.2. Subdirección de Seguimiento y Monitoreo	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Aplica	Aplica	Aplica	No Aplica
- Fondo Nacional Ambiental, FONAM	Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
- Fondo Ambiental de la Amazonía	Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
NUEVAS ESTRUCTURAS INTEGRADAS				
	Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental.	No Aplica	No Aplica	4.2 Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
	1.1 Oficina de Control Interno.	Aplica	Aplica	Aplica
	1.2 Oficina de Divulgación y Prensa.	No Aplica	No Aplica	1.6 Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación
	2. Despacho del Viceministro de Política y Regulación.	No Aplica	No Aplica	No Aplica
	2.1 Dirección General de Ecosistemas.	Aplica	Aplica	No Aplica
	2.2 Dirección General del Desarrollo Sostenible.	Aplica	Aplica	No Aplica
	2.2.1 Subdirección de Licencias.	Aplica	No Aplica	No Aplica
	2.4 Oficina de Ordenamiento Ambiental.	2.5 Dirección General de Población y Ordenamiento Ambiental	No Aplica	No Aplica
	2.5 Oficina de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Población	2.4 Dirección General de Investigación, Educación y Participación.	No Aplica	1.1.1 Subdirección de Educación y Participación.
	3. Despacho del Viceministro de Coordinación del - SINA.	No Aplica	No Aplica	No Aplica

LAS AUTORIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL
Un análisis desde la política pública

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
	3.1. Dirección General de Planeación y Gestión del - SINA.	2.3 Dirección General de Información, Planeación y Coordinación del - SINA	1.4 Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional	
				1.1 Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del - SINA
	Fondo de Compensación Ambiental.	No Aplica	Aplica	No Aplica
		4. Comités y Consejos Asesores.	No Aplica	4. Órganos, Comités y Consejos de Asesoría y Coordinación
		4.1 Comité Coordinador del Sistema de Control Interno.	Aplica	Aplica
			1.1 Oficina de Educación y Participación.	No Aplica
			2. Despacho del Viceministro de Ambiente.	2. Despacho del Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
			2.3 Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental.	No Aplica

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
			3. Despacho del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial.	No Aplica
			3.1 Dirección de Desarrollo Territorial.	No Aplica
			3.2 Dirección del Sistema Habitacional.	No Aplica
			5. Órganos de Asesoría y Coordinación.	No Aplica
			5.2 Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.	Aplica
			6.1 Subdirección Técnica de Parques.	No Aplica
			6.2 Subdirección Administrativa y Financiera.	Aplica
			6.3 Direcciones Territoriales.	Aplica
			7. Fondos como Sistema Especial de Manejo de Cuentas – Sin personería Jurídica	No Aplica

LAS AUTORIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL
Un análisis desde la política pública

LEY 99 DE 1993 (Título III Art. 10)	DECRETO 1687 DE 1997 (Capítulo I Art. 2)	DECRETO 1124 DE 1999 (Capítulo I Art.4)	DECRETO 216 DE 2003 (Capítulo II Art. 5)	DECRETO 3570 DE 2011 (Capítulo II Art. 5)
			7.2 Fondo Ambiental para el desarrollo sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta.	4.3 Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta
				1.2 Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles
				1.3 Oficina Asesora Planeación
				2.1 Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos
				2.2 Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.
				2.3 Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana.
				2.4 Dirección de Cambio Climático.
				4.1 Consejo Nacional Ambiental
				4.6 El Comité de Gerencia.

Fuente: Autor

ANEXO 5. Estructura funcional de las autoridades ambientales

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
MADS Ley 99 de 1993	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; 2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; 3. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso; 4. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA); 5. Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos; 6. Formular, conjuntamente con el Ministerio de Salud, la política nacional de población; promover y coordinar con éste, programas de control al crecimiento demográfico y hacer evaluación y seguimiento de las estadísticas demográficas nacionales. 7. Formular, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente; 8. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; 9. Adoptar, conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el pénsum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promover con dicho

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
MADS Ley 99 de 1993	<p>ministerio programas de divulgación y educación no formal y reglamentar la prestación del servicio ambiental;</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales; 11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional; 12. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1729 de 2002 13. Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; 14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; 15. Ver Resolución del Min. Ambiente 1263 de 2006 16. Evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley; 17. Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar; 18. Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y de seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental; 19. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; Texto subrayado declarado CONDICIONALMENTE INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de 1997 20. Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>MADS Ley 99 de 1993</p>	<p>biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;</p> <ol style="list-style-type: none"> 21. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental, y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias y del Medio Ambiente y el Hábitat; 22. Regular, conforme a la Ley, la obtención, uso, manejo, investigación, importación, exportación, así como la distribución y el comercio de especies y estirpes genéticas de fauna y flora silvestres; regular la importación, exportación y comercio de dicho material genético, establecer los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia y disponer lo necesario para reclamar el pago o reconocimiento de los derechos o regalías que se causen a favor de la nación por el uso de material genético; 23. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con éste los instrumentos y procedimientos de cooperación en la protección de los ecosistemas de las zonas fronterizas; promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de Tratados y Convenios Internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; Ver Decreto Nacional 1667 de 2002 24. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas de Extinción (CITES); 25. Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales; Ver Decreto Nacional 1667 de 2002 26. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución; 27. Expedir las regulaciones ambientales para la distribución y el uso de sustancias químicas o biológicas utilizadas en actividades agropecuarias; 28. Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales o para los casos expresamente definidos por la presente Ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
MADS Ley 99 de 1993	<p>autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la Ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar;</p> <p>29. Llevar el registro de las entidades sin ánimo de lucro que se creen con el objeto de proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables;</p> <p>30. Fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se refieren el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, la presente Ley y las normas que los modifiquen o adicionen;</p> <p>31. Determinar los factores de cálculo de que trata el artículo 19 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuya base han de fijarse los montos y rangos tarifarios de las tasas creadas por la Ley;</p> <p>32. Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente;</p> <p>33. Establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de éste a las metas ambientales previstas por el Gobierno; definir los casos en que haya lugar a la celebración de convenios para la ejecución de planes de cumplimiento con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías y mitigar o eliminar factores contaminantes y fijar las reglas para el cumplimiento de los compromisos derivados de dichos convenios. Promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientalmente sanas y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos;</p> <p>34. Promover, en coordinación con las entidades competentes y afines, la realización de programas de sustitución de los recursos naturales no renovables, para el desarrollo de tecnologías de generación de energía no contaminantes ni degradantes;</p> <p>35. Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;</p> <p>36. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos;</p> <p>37. Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia; <u>Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-462 de 2008.</u></p>

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>MADS Ley 99 de 1993</p>	<p>38. Administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonía;</p> <p>39. Vigilar que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros con respecto a nuestros recursos naturales renovables respete la soberanía nacional y los derechos de la Nación colombiana sobre sus recursos genéticos;</p> <p>40. Dictar regulaciones para impedir la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos o subproductos de los mismos;</p> <p>41. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas;</p> <p>42. Promover en coordinación con el Ministerio de Gobierno, la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, de manera que se realicen coordinadamente las actividades de las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado mediante el Decreto Ley 919 de 1989;</p> <p>43. Fijar los cupos globales y determinar las especies para el aprovechamiento de bosques naturales y la obtención de especímenes de flora y fauna silvestres, teniendo en cuenta la oferta y la capacidad de renovación de dichos recursos, con base en los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán los correspondientes permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento;</p> <p>44. Establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables;</p> <p>45. Realizar investigaciones y estudios económicos conducentes a la identificación de prioridades de inversión para la gestión ambiental como base para orientar el gasto público del sector;</p> <p>46. Fijar, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles, las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales el INPA expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento.</p> <p>47. Parágrafo 1º.- En cuanto las actividades reguladas por el Ministerio del Medio Ambiente puedan afectar la salud humana, esta función será ejercida en consulta con el Ministerio de Salud; y con el Ministerio de Agricultura, cuando puedan afectarse la sanidad animal o vegetal.</p> <p>Parágrafo 2º.- El Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por la presente Ley, ejercerá en adelante las demás funciones que, en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, venían desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación. El Ministro del Medio Ambiente sustituirá al Gerente del</p>

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>MADS Ley 99 de 1993</p>	<p>INDERENA en las Juntas y Consejos Directivos de que éste haga parte en virtud de lo dispuesto por la Ley, los reglamentos o los estatutos.</p> <p>Parágrafo 3º.- Reglamentado por el Decreto Nacional 1498 de 2008. La política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, será fijada por el Ministerio de Agricultura con base en la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables que establezca el Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>Parágrafo 4º.- El Ministerio del medio Ambiente coordinará la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989. Igualmente, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la Ley.</p> <p>Para los efectos del presente parágrafo, el Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, deberá presentar al Congreso de la República las adiciones, modificaciones, o actualizaciones que considere pertinente efectuar a la Ley 37 de 1989, antes de iniciar el cumplimiento de sus disposiciones.</p> <p>Parágrafo 5º.- Todos los programas y proyectos que el Departamento Nacional de Planeación adelante en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente, incluyendo los referentes al área forestal, y los que adelante en estas áreas con recursos del crédito externo, o de Cooperación Internacional, serán transferidos al Ministerio del Medio Ambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con las competencias definidas en esta Ley y a partir de la vigencia de la misma. Ver Decreto Nacional 1791 de 1996</p> <p>Regimen de Aprovechamiento Forestal.</p> <p>Parágrafo 6º.- Cuando mediante providencia administrativa del Ministerio del Medio Ambiente u otra autoridad ambiental, se restrinja el uso de los recursos naturales no renovables, se ordenará oficiar a las demás autoridades que efectúen el registro inmobiliario, minero y similares a fin de unificar la información requerida.</p> <p>Artículo 6º.- Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la Ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la Ley a otra autoridad.</p> <p>Artículo 7º.- Del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente Ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.</p> <p>Artículo 8º.- De la Participación en el CONPES. El Ministerio del Medio Ambiente será miembro, con derecho a voz y a voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.</p> <p>Artículo 9º.- Orden de Precedencia. El Ministerio del Medio Ambiente que se crea por la presente Ley seguirá en orden de precedencia al Ministerio de Educación Nacional.</p>
<p>CAR Ley 99 de 1993</p>	<p>1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le han sido confiados conforme a la Ley, dentro del</p>

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>CAR Ley 99 de 1993</p>	<p>ámbito de su jurisdicción.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente. 3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables. 4. Coordinar el proceso de preparación de los planes programas y proyectos de desarrollo medio ambiente que deban formular los diferentes organismos y entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En el área de su jurisdicción y en especial, asesorar el Departamento, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en material de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales. 5. Participar con el departamento, los municipios y demás organismos y entes competentes del área de jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial con el fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten 6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas. 7. Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables. 8. Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional. 9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva. Todo esto en aquellos casos que no sea competencia privativa del Ministerio del Medio Ambiente y para los casos en que el gobierno nacional la haya facultado a través de reglamento. Esta función se desarrollará en concordancia con lo establecido en el parágrafo 5o. del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. 10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de ruido, emisión, descarga, transporte o deposito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>CAR Ley 99 de 1993</p>	<p>ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones que en ningún momento podrán ser menos estrictos que los fijados por el Ministerio del Medio Ambiente.</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Evaluar, controlar y efectuar el seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como las otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994 y las demás normas que las adicionen, complementen o reformen. 12. Evaluar, controlar y efectuar el seguimiento ambiental de los usos del agua, del suelo, del aire y de los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos. 13. Recaudar conforme a la Ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente. 14. Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad de la Ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de los recursos naturales renovables. 15. Administrar bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese ministerio le delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil. 16. Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen las Ley y los reglamentos, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Reservas Forestales y Parques Naturales de Carácter Regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. 17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la Ley en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados. Para ello contará con la función policiva que le otorga el artículo 83 de la Ley 99 de 1993.

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>CAR Ley 99 de 1993</p>	<ol style="list-style-type: none"> 18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales. 19. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, control de erosión, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de aguas, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del sistema nacional de adecuación de tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes. 20. Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que promueve y ejecute la Corporación, que de acuerdo con las normas y los reglamentos requieran de licencia ambiental, esta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente. 21. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. 22. Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. 23. Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente. 24. Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales, en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales, programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces, reforestación y administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten los Municipios o Distritos para estos efectos. 25. Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental - SINA- y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente. 26. Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley. 27. Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>CAR Ley 99 de 1993</p>	<p>Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante.</p> <p>28. Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de las obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbre a que haya lugar, conforme a la Ley.</p> <p>29. Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>30. Apoyar a los consejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Política.</p> <p>31. Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la constitución política a las entidades territoriales o sean contrarias a la Ley 99 de 1993 o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>32. Sin perjuicio de las atribuciones de los Municipios y Distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, la Corporación establecerá las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en Áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.</p> <p>33. Propender por la recuperación y mejoramiento de las tierras y la promoción y construcción de obras de control de inundaciones, de riego, drenaje y control de erosión y en especial la regulación del río Cauca y sus afluentes en su jurisdicción.</p> <p>34. Conservar y fomentar la recuperación, manejo y conservación de los recursos naturales en cuanto a aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, fauna y flora silvestre, parques, cuencas hidrográficas, reservas naturales, recursos minerales y extracción de materiales de arrastre.</p> <p>35. Promover y desarrollar las obras para el manejo del agua, la adecuación de tierras y servicios complementarios que permitan intensificar el uso de los suelos y asegurar su mayor productividad, todo ello bajo el criterio de desarrollo sostenible.</p> <p>36. Asesorar y promover a los entes territoriales de su jurisdicción en su función de planificación para que se adopten POLITICAS AMBIENTALES GUBERNAMENTALES que tengan como objetivo orientar hacia un Desarrollo Sostenible que se refleje en equilibrio entre el medio ambiente y el crecimiento económico de las áreas urbanas, rurales y suburbanas conforme a las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>Las demás funciones asignadas por la Ley.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Previa declaratoria favorable de viabilidad ambiental por la Corporación, la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio Defensa,</p>

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>CAR Ley 99 de 1993</p>	<p>DIMAR, como autoridad nacional tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos o concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar.</p> <p>PARAGRAFO 2. La Corporación realizará sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a los que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia, para lo cual se establecerán Comités interinstitucional que desarrollen dichos mecanismos.</p>
<p>UAESPNN DECRETO 3572 DE 2011 CAPÍTULO II. Art 8o.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios. 2. Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales. 3. Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales. 4. Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 5. Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. 6. Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema. 7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la Ley. 8. Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios. 9. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la Ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas. 10. Recaudar, conforme a la Ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la Ley y los reglamentos. 11. Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>UAESPNN DECRETO 3572 DE 2011 CAPÍTULO II. Art 8o.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 12. Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP. 13. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la Ley. 14. Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo. 15. Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores.
<p>ANLA DECRETO 3573 DE 2011 CAPÍTULO II. Art 9o.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos. 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales. 3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–. 4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la Ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales. 5. Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales. 6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental. 7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya. 8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan. 9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales. 10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993. 11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales. 12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto. 13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia. 14. Las demás funciones que le asigne la Ley.
<p>UAU Ley 99 de 1993</p>	<p>Artículo 66. Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente en las áreas urbanas, a excepción de la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y la gestión integral del recurso hídrico.</p>

ENTIDAD	ESTRUCTURA FUNCIONAL
<p>EPA Ley 768 de 2002, Capítulo II, Art 13</p>	<p>Artículo 13. Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.</p>

Fuente: Autor

ANEXO 6. Listado de corporaciones y su jurisdicción

ENTIDAD	JURISDICCIÓN
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena-CAM	Territorio del Departamento del Huila.
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR	Territorio de Bogotá Distrito Capital y el territorio del departamento de Cundinamarca, con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de CORPOGUAVIO y CORPORINOQUIA. También comprende los municipios de Chiquinquirá, Saboya, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira en el departamento de Boyacá.
Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER	Territorio del Departamento de Risaralda.
Corporación Autónoma Regional del Dique-CARDIQUE	Distrito de Cartagena de Indias y los municipios de Turbaco, Turbaná Arjona, Mahates, San Estanislao de Koztka, Villanueva, Santa Rosa, Santa Catalina, Soplaviento, Calamar, Guamo, Carmen de Bolívar, San Juan, San Jacinto, Zambrano, Córdoba, María la baja en el departamento de Bolívar.
Corporación Autónoma Regional de Sucre-CARSUCRE	Territorio del Departamento de Sucre, salvo los municipios que forman parte de la CORPOMOJANA.
Corporación Autónoma Regional de Santander-CAS	Territorio del Departamento de Santander, salvo los municipios que forman parte de la CDMB
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico-CDA	Territorio de los departamentos Vaupés, Guainía y Guaviare.
Corporación Autónoma Regional de Defensa de la meseta de Bucaramanga-CDMB	Municipio de Bucaramanga.
Corporación para el desarrollo sostenible del Chocó-CODECHOCO	Territorio del Departamento de Chocó.
Corporación para el desarrollo sostenible del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA	Territorio del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial y la zona económica de explotación exclusiva generadas de las porciones terrestres del archipiélago.

ENTIDAD	JURISDICCIÓN
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia-CORANTIOQUIA	Territorio del Departamento de Antioquia, salvo los municipios que forman parte de CORPOURABA y CORNARE.
Corporación para el desarrollo sostenible de la Macarena-CORMACARENA	Territorio del Área de Manejo Especial La Macarena con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la CDA y de Corporinoquia.
Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Rionegro y Nare.- CORNARE	- Territorio de las cuencas de los ríos Rionegro y Nare
Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonia-CORPOAMAZONIA	Territorio de los Departamentos del Amazonas, Putumayo y Caquetá.
Corporación Autónoma Regional de Boyacá-CORPOBOYACA	Territorio del Departamento de Boyacá, salvo los municipios que forman parte de la Car, Corporinoquia y CORPOCHIVOR.
Corporación Autónoma Regional de Caldas-CORPOCALDAS	Territorio del Departamento de Caldas.
Corporación Autónoma Regional del Cesar-CORPOCESAR	Territorio del departamento del Cesar.
Corporación Autónoma Regional de Chivor-CORPOCHIVOR	Municipios de Ventaquemada, Boyacá, Turmequé, Nuevo Colón, Viracachá, Ciénaga, Ramiriquí, Jenesano, Tibaná, Umbita, Chinavita, Pachavita, Garagoa, La Capilla, Tenza, Sutatenza, Guateque, Guayatá, Somondoco, Almeida, Chivor, Macanal, Santa María, San Luis de Gaceno, y Campohermoso.
Corporación Autónoma Regional de La Guajira-CORPOGUAJIRA	Departamento de la Guajira.
Corporación Autónoma Regional del Guavio-CORPOGUAVIO	Municipios de Gachalá, Medina, Ubalá, Gama, Junín, Gachetá, Fómeque, Mámbita y Guasca en el departamento de Cundinamarca.
Corporación Autónoma Regional del Magdalena-CORPAMAG	Departamento del Magdalena.
Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge-CORPOMOJANA	Municipios de Majagual, Sucre, Guaranda, San Marcos, San Benito, La Unión y Caimito en el departamento de Sucre.
Corporación Autónoma Regional de Nariño-CORPONARIÑO	Departamento de Nariño.
Corporación Autónoma Regional de la frontera nororiental-CORPONOR	Departamento de Norte de Santander.

LAS AUTORIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL
Un análisis desde la política pública

ENTIDAD	JURISDICCIÓN
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía-CORPORINOQUIA	Comprende los departamentos de Arauca, Vichada, Casanare, Meta, los municipios de Guayabetal, Quetame, Une, Paratebueno, Chipaque, Caqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque en el departamento de Cundinamarca y Pajarito, Paya, Pisba Labranzagrande y Cubará en el departamento de Boyacá, con la excepción del territorio de la jurisdicción de CORMACARENA.
Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá-CORPOURABA	Municipios de San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Arboletes, Necoclí, Turbo, Vigía el Fuerte, Murindó, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Uramita, Dabeiba, Frontino, Peque, Cañasgordas, Abriaquí, Giraldo y Urrao en el departamento de Antioquia.
Corporación Autónoma Regional del Tolima-CORTOLIMA	El territorio del Departamento del Tolima.
Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA	Departamento del Atlántico.
Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC	Departamento del Cauca.
Corporación Autónoma Regional del Quindío-CRQ	Departamento del Quindío.
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB	Departamento de Bolívar, salvo los municipios que forman parte de CARDIQUE.
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC	Departamento del Valle del Cauca.
Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge-CVS	- Territorios de los Valles del Sinú y San Jorge.

Fuente: Autor

ANEXO 7. Estructura orgánica de las autoridades ambientales

ENTIDAD	MADS	CAR	UAESPNN	ANLA	UAU (CALI)	EPA CARTAGENA
<p>1. Despacho del Ministro.</p> <p>1.1 Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental - SINA -</p> <p>1.1.1 Subdirección de Educación y Participación.</p> <p>1.2 Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.</p> <p>1.3 Oficina Asesora Planeación.</p> <p>1.4 Oficina Asesora Jurídica.</p> <p>1.5 Oficina de Asuntos Internacionales.</p>	<p>1. Dirección General.</p> <p>1.1. Secretaría General.</p> <p>1.2. Oficina de Control Disciplinario Interno.</p> <p>1.3. Oficina de Control Interno.</p> <p>1.4. Oficina de Comunicaciones.</p> <p>1.5. Oficina de Cooperación Internacional.</p> <p>1.6. Oficina Laboratorio Ambiental.</p> <p>1.7. Oficina de Gestión del Talento Humano.</p> <p>2. Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas.</p>	<p>1. Dirección General</p> <p>1.1. Oficina Asesora Jurídica.</p> <p>1.2. Oficina Asesora de Planeación.</p> <p>1.3. Oficina de Gestión del Riesgo.</p> <p>2. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.</p> <p>3. Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.</p> <p>4. Subdirección Administrativa y Financiera.</p> <p>5. Direcciones Territoriales.</p> <p>6. Órganos de Asesoría y Coordinación.</p>	<p>1. Despacho del Director General.</p> <p>1.1 Oficina Asesora de Planeación.</p> <p>1.2 Oficina Asesora Jurídica.</p> <p>2. Subdirección Evaluación y Seguimiento.</p> <p>3. Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales.</p> <p>4. Subdirección Administrativa y Financiera.</p> <p>5. Órganos de Asesoría y Coordinación.</p>	<p>-Dirección.</p> <p>-Equipo de trabajo. (Acuerdo 01/96, Art. 192).</p> <p>Secretaría general</p> <p>División administrativa</p> <p>División de comunicaciones y sistemas</p> <p>Unidad jurídica</p> <p>Unidad de planeación y proyectos de inversión</p> <p>Subdirección de control ambiental</p> <p>División de control urbano</p>	<p>-Dirección.</p> <p>-Equipo de trabajo.</p>	
ESTRUCTURA						

ENTIDAD	MADS	CAR	UAESPNN	ANLA	UAU (CALI)	EPA CARTAGENA
<p>ESTRUCTURA</p>	<p>Decreto 3570 de 2011 Capítulo II - Art.5. (MADS)</p> <p>1.6 Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación. 1.7 Oficina de Control Interno. 2. Despacho del Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2.1 Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos. -Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. 2.2 Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.</p>	<p>Acuerdo 025 de 2007 Art 4°.</p> <p>3. Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible. 4. Subdirección de Gestión Social. 5. Subdirección Jurídica. 6. Subdirección de Planeación y Sistemas de Información. 7. Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico. 8. Oficinas Provinciales.</p>	<p>Decreto 3572 de 2011 Capítulo II - Art. 80.</p>	<p>Decreto 3573 de 2011 Capítulo II Art 90</p>	<p>Decreto 0203 de 2001 Santiago Cali Art 111- "dagma"</p> <p>División de control de procesos productivos Subdirección de educación ambiental División de educación y participación ciudadana Subdirección de protección ambiental División de prevención y saneamiento División de recursos naturales</p>	<p>Acuerdos del concejo distrital 003 de 2003 y 033 de 2005.</p>

ENTIDAD	MADS	CAR	UAESPNN	ANLA	UAU (CALI)	EPA CARTAGENA
<p>ESTRUCTURA</p>	<p>Decreto 3570 de 2011 Capítulo II - Art. 5. (MADS)</p> <p>2.3 Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana.</p> <p>2.4 Dirección de Cambio Climático.</p> <p>3. Secretaría General.</p> <p>3.1 Subdirección Administrativa y Financiera</p> <p>4. Órganos, Comités y Consejos de Asesoría y Coordinación.</p> <p>4.1 Consejo Nacional Ambiental</p> <p>4.2 Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental.</p>	<p>Acuerdo 025 de 2007 Art 4°.</p> <p>9. Órganos de Asesoría y Coordinación.</p> <p>9. 1. Fondo para las Inversiones Ambientales en el Perimetro Urbano de Bogotá, FIAB</p> <p>9. 2. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.</p> <p>9. 3. Comisión de Personal”.</p>	<p>Decreto 3572 de 2011 Capítulo II - Art 8o.</p>	<p>Decreto 3573 de 2011 Capítulo II Art 9o</p>	<p>Decreto 0203 de 2001 Santiago Cali Art 111- “dagma”</p>	<p>Acuerdos del concejo distrital 003 de 2003 y 033 de 2005.</p>

ENTIDAD	MADS	CAR	UAESPNN	ANLA	UAU (CALI)	EPA CARTAGENA
	Decreto 3570 de 2011 Capítulo II - Art 5. (MADS)	Acuerdo 025 de 2007 Art 4°.	Decreto 3572 de 2011 Capítulo II - Art 80.	Decreto 3573 de 2011 Capítulo II Art 90	Decreto 0203 de 2001 Santiago Cali Art 111- "dagma"	Acuerdos del concejo distrital 003 de 2003 y 033 de 2005.
ESTRUCTURA	<p>4.3 Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta</p> <p>4.4 El Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.</p> <p>4.5 El Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.</p> <p>4.6 El Comité de Gerencia.</p> <p>4.7 La Comisión de Personal.</p>					

Fuente: Autor

