

Pilar Ruiz Zapata**

Colisión de competencias entre la Corporación Autónoma Regional y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB)*

Colision of competitions between the Corporation Regional Autonomy and the Department Administrative Technical of the Environment (DAMAB)

Recibido: 22 de noviembre de 2014 / Aceptado: 13 de febrero de 2015

Palabras clave:

Ambiente sano, Colisión, Descentralización, Desconcentración y Desarrollo sostenible.

Key words:

Healthy environment, Collision, Decentralization, Deconcentration and Sustainable development.

Resumen

El Sistema Nacional Ambiental estructurado a partir de la Ley 99 de 1993 ha dispuesto de la existencia de diversas autoridades encargadas de velar por el ambiente y los recursos naturales, entre las cuales sobresalen las Corporaciones Autónomas Regionales y los grandes centros urbanos. Perdiendo de vista la necesidad de que el sistema fuese totalmente coherente, la propia Ley 99 asignó idénticas competencias a las mencionadas autoridades, lo que se agrava por el hecho de que, en algunos casos, tales autoridades coinciden en lo que a su jurisdicción trata. El caso de Barranquilla es una prueba de ello porque coinciden como autoridades ambientales en el mismo distrito tanto la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) como el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB). Esta particular situación que genera desconcierto ante la existencia de competencias repetidas a favor de ambos entes conduce a la búsqueda de una solución, atendiendo a los postulados de la misma Ley 99.

Abstract

The National Environmental System, structured from Law 99 of 1993, has disposed of the existence of various authorities responsible for the environment and natural resources, among which stand Corporation Regional Autonomy and large urban centers, losing the most important which is the needing that the system be fully consistent, in fact, the Law 99 assigned identical powers to those authorities, which is compounded by the fact that, in some cases, these authorities agree on what is within their jurisdiction. Barranquilla's case is proof of that, because they match as environmental authorities in the same district, both of them, it means, Corporation Regional Autonomy of the Atlantic, CRA, and the Department Administrative Technical of the Environment, DAMAB. This particular situation which creates confusion to the existence of repeated competitions for both entities, leads to finding a solution, following the tenets pertaining to such Law 99.

Referencia de este artículo (APA): Ruiz, P. (2015). Colisión de competencias entre la Corporación Autónoma Regional y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB). En *Justicia*, 27, 73-98.

* Este artículo es producto de la Investigación: "Análisis jurídico frente a la colisión de competencias entre entidades del orden ambiental", llevada a cabo en la Maestría en Derecho.

** Abogada de la Universidad Autónoma del Caribe, Especialista en Derecho Ambiental de la Universidad Externado, Magíster en Derecho de la Universidad del Norte y docente de la Universidad Simón Bolívar. Investigadora del Grupo de Estudios Espacio Ambientales del Caribe Colombiano, GEEACC, de la Universidad Simón Bolívar. pilarruiz88@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Los lineamientos normativos existentes en materia ambiental, encaminados al manejo de los recursos naturales, para mejorar y preservar la calidad de vida de los asociados, constituyen un elemento fundamental en la construcción de responsabilidades asignadas por y al Estado como principal gestor de tales políticas, por mandato de la Constitución colombiana, que siendo de corte garantista, en sus principios, valores y bienes colectivos, incluye también el derecho a un ambiente sano y sostenible, el cual debe ser garantizado. Debido a esto se hace necesario que el Estado promueva la creación de entidades de nivel regional y/o territorial para la puesta en marcha de las políticas y metas que, en materia de protección ambiental, logren la ejecución práctica de sus normas y prevengan daños futuros en el ecosistema.

A pesar de lo anterior, y de la visión garantista existente en la Constitución colombiana, existen problemas de colisión de competencias entre dichas autoridades. En ese sentido, el problema que se detecta corresponde a situaciones en las cuales el Estado ha creado diversos entes e instituciones que cumplen similares funciones en los ámbitos regional, territorial y distrital, que hace confusa la asignación y ejercicio de funciones e impide estructurar las competencias de gestión, ejecución y control de las directrices ambientales. De hecho en la actualidad hay 33 Corporaciones Regionales que teniendo competencia en aspectos ambientales no cumplen cabalmente su función en el cuidado y preservación del

medioambiente. Adicionalmente, tales Corporaciones coexisten con similares entidades en cada uno de los municipios y distritos de la geografía nacional que han de propender por el mismo fin, aspecto este paradójico, si se opta por denominarlo de alguna manera, dada la existencia de inconvenientes que se generan al asignarle funciones similares a todas estas entes públicos.

Ya en el marco estrictamente jurídico, y dentro del contexto nacional, salta a la luz un conflicto normativo en lo atinente a esta situación, porque el legislador al promulgar y colocar en vigencia la Ley 99 de 1993 no asignó en forma clara las funciones a las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de medioambiente dentro del perímetro urbano de municipios, distritos o áreas metropolitanas, emergiendo de allí una posible ambigüedad en lo que a las competencias trata entre las autoridades ambientales del orden municipal, distrital y metropolitano que señaló también la norma, generándose por ende, una confusión y falta de precisión de la asignación de competencias para tales entidades estatales.

Hace parte del problema, en lo que a nuestra jurisdicción corresponde, el choque de competencias y funciones que en materia ambiental habría entre la Corporación Regional Autónoma (CRA) de cobertura departamental y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB), pues al momento de solucionar un conflicto, no queda clara la distinción en lo que trata a las competencias que los regulan.

Atendiendo hasta aquí lo expuesto se ex-

pondrá, determinando y precisando el tipo de conflictos normativos (y de competencia) que se generan por la asignación de competencias a diversas entidades del Estado en asuntos de protección al medioambiente, las diferencias normativas que se presentan con relación a las funciones asignadas a la Corporación Regional Autónoma del Atlántico (CRA) y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla (DAMAB), indicándose también cuáles posibles criterios y principios pueden aplicarse para superar tales colisiones, sin necesidad de introducir reformas legislativas.

El artículo está organizado de la siguiente manera: inicialmente se hará una serie de precisiones básicas o generales sobre el tema ambiental, para lo cual se precisará la importancia del ambiente sano como derecho objeto de protección, así como los antecedentes de orden constitucional y legal que confluyen en lo que a la problemática objeto de revisión trata. Más adelante, se planteará una serie de precisiones conceptuales referentes a las entidades territoriales y su regulación en el sistema jurídico colombiano, pasando luego a tocar tangencialmente la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales. Posteriormente, se abordará la revisión de nociones tales como la descentralización y la desconcentración, para luego descender al tratamiento doctrinal y legal que los conflictos normativos han suscitado. Finalizaremos con la propuesta solución de la colisión de competencias entre la CRA y el DAMAB, atendiendo para ello a lo que se presenta al interior de la Ley 99 de 1993.

1. Precisiones iniciales

1.1. *El ambiente sano como derecho*

Se ha sostenido por algunos (Hart, 1961) que el sentido de verse obligado a actuar conforme a derecho reside, en cierta forma, en el reconocimiento de una serie de verdades irrefutables que ningún sistema legal puede obviar. Tales verdades cobijarían el hecho de que los recursos son esencialmente escasos y limitados, mientras que las necesidades humanas son mayores, lo que conduciría a la exigencia de un nivel de cordura y racionalidad en lo que trata a la distribución de aquellos. Tal aspecto de hecho también ha sido ampliamente entendido por la ciencia, la cual ha afirmado en forma categórica que ya no son los recursos los que ostentan el calificativo de escasos, sino la naturaleza en general (Lorenzetti, 2011).

Como resulta posible comprobarlo, la evidente tendencia de lo privado a lo público o colectivo a fin de lograr su protección hace parte de la agenda global. Y si bien es cierto puede aludirse a la progresiva existencia de etapas que han venido demarcando el avance de regulación en los temas ambientales (González, 2006, pp. 37 y ss.), también lo es que el empuje sistemático que ha venido detentando la protección al ambiente resulta fecunda a partir de la década de los 60 del siglo XX con la producción de estatutos internacionales, a través de los cuales “se define una concepción totalizadora sobre el ambiente, ya no puntual” (González, 2006, p. 55). Incluso se parafrasea por connotados estudiosos que en la actualidad, y desde hace va-

rios años, viene operando un nuevo paradigma sobre el cual se edifican las decisiones y articulan las políticas gubernamentales. Dicho paradigma sería de corte ambiental, dentro y por medio del cual, se reconocería la existencia del ambiente como un derecho colectivo que situado en la esfera prioritaria de la sociedad justificaría la producción persistente de normas que busquen garantizar su conservación, dado el impacto que en las esferas ética y económica genera (Lorenzetti, 2011, pp. 21 y ss.).

Colombia inmersa en el anterior contexto, en forma explícita ha venido consignando en sus normas jurídicas el reconocimiento del derecho a un ambiente sano. En los años 70 del siglo XX se aprobó el Decreto 2811 de 1974 hoy conocido como Código de los Recursos Naturales, y dentro del mismo se prescribió en el acápite asignado a las normas generales de política ambiental el que “toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano”, manifestación esta que vislumbraba desde ese momento la intención positiva del Estado de gestar instrumentos para lograr que lo dispuesto en el artículo séptimo del mencionado Decreto se volviera una realidad.

La Constitución de 1991 en forma explícita, consignó la necesidad de un ambiente sano como derecho constitucional y estableció en los derechos colectivos que:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (...) Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fo-

mentar la educación para el logro de estos fines (...) (Art. 79).

Este derecho (colectivo) a un ambiente sano, como bien lo ha reconocido la Honorable Corte Constitucional supone “un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social” (C. Const. Sentencia SU-442/97, M.P. Francisco Escobar). Y como lo reconoce la propia doctrina (Amaya, 2010) se trata de un derecho enfatizado por cuatro expresiones que resultan susceptibles de protección en el plano jurídico y objeto de sanción. Tales expresiones serían:

“(i) el derecho básico a que la vida y la salud personales no sean lesionados o puestas en peligro como consecuencia de la contaminación o deterioro ambiental; (ii) el derecho a un razonable nivel de vida ambiental, buscando que este derecho se proteja aun en aquellos casos en que un agente contaminador o fuente contaminadora no puedan ser identificados con certeza como la causa de un daño o riesgo específico contra la salud (...); (iii) el derecho a disfrutar del patrimonio ambiental, que podría ser limitado o interferido por agentes contaminantes o impactos ambientales; y (iv) el derecho a proteger la propiedad privada de eventuales daños causados por contaminaciones o perturbaciones ambientales provocados por terceros” (Amaya, 2010, pp. 154-158).

Claro que no hay duda que la exigibilidad y real protección de un derecho tan importante como lo constituye el de un ambiente sano, solo podría lograrse en la medida en que la gestión

ambiental y las políticas estatales, independientemente del nivel en que se proyecten, sean armónicas y decididas, de manera que la distribución de las competencias en este aspecto pasa a recobrar una particular importancia como se destaca a renglón seguido.

1.2. Antecedentes constitucionales y legales.

Descripción del problema

La Constitución Política de Colombia de 1991 contiene un conjunto normativo de disposiciones de índole ecológico, relacionadas con el manejo y conservación de los recursos naturales y el medioambiente; en el artículo 8 de la Carta se prescribe la obligación estatal y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales; en el artículo 58 se consagra la función ecológica de la propiedad; el artículo 63 se refiere a la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley en el derecho a un ambiente sano contenido en el artículo 79; en el artículo 95 se indica el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente, y se refiere al desarrollo sostenible en el artículo 80, como aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar los recursos naturales renovables ni deteriorar el medioambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades,

siendo obligación del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución, previniendo y controlando el deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados. Sin olvidar lo que prescriben los artículos 300 y 313 de la Carta, en el sentido de atribuirle funciones en materia ambiental a los departamentos y municipios.

En el marco de la denominada Constitución ecológica, se han promulgado diversas leyes para desarrollar el tema ambiental, dirigidas incluso a la creación de entidades estatales del orden nacional, regional, departamental y local, dentro de las cuales se encuentra la Ley 99 de 1993. En la exposición de motivos que acompañó el proyecto que a la postre se convirtió en la citada ley, se indicó la necesidad de reestructurar el sector ambiental y de recursos naturales, para que el Estado pudiera enlazar la defensa y el desarrollo económico y social. Para tal fin se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se emprendió el reordenamiento del Sector Público en la materia y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, dando nacimiento a las Corporaciones Autónomas Regionales como

“(…) entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeografía o hidrogeografía, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica” (Art. 23, Ley 99 de 1993).

Claro que la propia Ley 99 de 1993 no solo asignó funciones y competencias en materia ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales. También lo hizo con respecto a los distritos, áreas metropolitanas o municipios que tengan más de un millón de habitantes dentro del perímetro urbano, como aparece indicado en los artículos 55 y 66 de dicha normativa, disposiciones estas que, para algunos, se generaron a raíz de la existencia de una infraestructura que databa de la Ley 9 de 1979 (Código Único Sanitario) cuando el sector salud se encargaba de solucionar los problemas sanitarios que se consideraban equivalente a los ambientales y que permitió la construcción de una “infraestructura no despreciable que según el nuevo orden legal podría perderse (funcionarios, calificados, equipos, etc.)” (González V., 2006, p. 284).

De esta manera la Ley 99 de 1993, prescribió que

“(…) Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (...)” (Art. 66).

Norma esta que aparentemente es complementada con la Ley 768 de 2002, en la cual señaló que:

“(…) 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” (Art. 13).

Quiere decir lo anterior que la propia Ley 99 de 1993 consignó la atribución de competencias en materia ambiental tanto a las Corporaciones Autónomas Regionales como a los municipios, distritos o áreas metropolitanas en los términos del artículo 66 citado, convirtiendo a dichas autoridades en parte del mismo Sistema Nacional Ambiental, ubicados tales entes, jerárquicamente hablando, por debajo del Ministerio del Medio Ambiente, como lo indica la precitada Ley 99, la cual señala que: “Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios” (parágrafo del Art. 4.).

Sabido es que de acuerdo a la misma Ley 99 tanto las Corporaciones Autónomas Regionales como los municipios, distritos o áreas metropolitanas son autoridades del mismo SINA, cobra particular importancia el que a todos los citados entes les ha sido atribuido por la Ley el mismo conjunto básico de competencias, lo que claramente se deduce de lo prescrito en la norma, la cual indicó que los llamados grandes centros urbanos “ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fue

aplicable al medioambiente urbano” (Art. 66). Por esto se hacen presentes en la doctrina afirmaciones como la siguiente:

“Los grandes centros urbanos, pero específicamente los distritos y los municipios, asumen entonces una doble atribución en materia ambiental: por un lado, dentro de su jurisdicción (urbana y rural) son autoridades ambientales como entidades territoriales que son, por mandato de los artículos 300 y 313 de la Constitución Nacional, pero por otro lado ejercen las mismas funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas regionales” (González, 2006, pp. 284-285).

Ahora, para la asunción y ejercicio real de las competencias asignadas por la Ley 99 de 1993 a los grandes Centros Urbanos se les facilitó la posibilidad de organización de un establecimiento descentralizado en su correspondiente jurisdicción (González, 2006, p. 285). Barranquilla, como distrito que cuenta con una población superior a un millón de habitantes, y por ello gran centro urbano en los términos de la Ley 99, creó un Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB), el cual cumple dentro del territorio del Área Metropolitana funciones ambientales y, por ello, tiene las competencias que, según la misma ley, tendrían las Corporaciones Regionales Autónomas. De esta manera contamos, dentro de una misma jurisdicción, por un lado con una Corporación Regional Autónoma (CRA), que funge como autoridad en el departamento del Atlántico, y por el otro con el DAMAB, que cumple funciones en el territorio del Área Metropolitana de Barranquilla.

A simple vista emerge una clara invasión de competencia entre las autoridades ambientales a nivel municipal, distrital y áreas metropolitanas, creada por las normas comentadas. Si se supone que entre dichas entidades hay un límite territorial, la fijación de tal competencia por el artículo 66 solo crea desorden en el evento de llegarse a presentar un conflicto territorial y consecuentemente institucional, pues a pesar de que el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, aparentemente da claridad sobre el tema, realmente amplía la ambigüedad normativa señalada en la normativa de 1993, pues no clarifica una delimitación territorial para cada ente jurídico en el área geográfica de su competencia.

2. Entidades territoriales y funciones ambientales

La división territorial del Estado y su organización político-administrativa es un tema que data de muchos años atrás. Nuestro sistema ha pasado por diversas fases, sufriendo grandes cambios que han alterado el desarrollo y la evolución del país.

Remontándonos en la historia encontramos la época de la Gran Colombia en la cual tuvo vigencia la Constitución 1821 y la de Cúcuta 1830. En la Constitución de 1821 se defendió un régimen unitario, mientras que la Constitución de 1830 consagró la autonomía municipal, con la división de Colombia en departamentos, provincias, cantones y parroquias, creando autoridades e instituciones con atribuciones para resolver aspectos locales, municipales, y departamentales, representando a su vez los intereses generales de la República.

En la Nueva Granada (Constituciones de 1832 y 1843) se tuvo como prioridad la autonomía de las provincias, las que empezaron a tener mayores facultades y poderes; la Constitución de 1843 acentuó el centralismo, y por ello la autonomía que habían adquirido las provincias desaparecieron. Con la Constitución de 1853 comienza la etapa federalista iniciándose con ella un sistema centro-federal, dando así un gran paso al federalismo colombiano. Se crea también un sistema de verdadera descentralización administrativa, al punto que el federalismo se consolida con la Constitución de 1863, naciendo Estados con legislaciones propias en medio de un presidencialismo debilitado, los cuales eran propios de un régimen liberal. Este sistema federal dejó como herencia las guerras civiles, desgracias nacionales, desolación y una inefable estela de pérdidas humanas.

La Constitución de 1886, adoptada posteriormente, fortaleció el poder Ejecutivo y dividió el país nuevamente en departamentos, provincias y distritos municipales, otorgando a estas nuevas autoridades algunas competencias administrativas.

Nuestra Carta Política actual (1991), cobija un esquema centralista a la vez que con autonomía territorial. Esto se vislumbra desde el artículo primero de la Norma de Normas, a partir del cual se estipuló que Colombia es una

“República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art. 1).

Resalta en el primer artículo constitucional, que a la vez recoge un principio fundamental del Estado colombiano, la armonía que ha de existir entre la noción de autonomía y descentralización, aspecto este sobre el cual ha expresado la Honorable Corte Constitucional que:

“El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complejidad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente; mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ellos una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado reciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado Unitario (...)” (Sentencia C-423/94).

De acuerdo con lo anterior se les otorgan algunas facultades constitucionales a las entidades territoriales, como a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos, aspecto que incluso ha resaltado el mismo Tribunal Constitucional colombiano al afirmar que:

“(…) El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado Unitario centralizado. El

punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de auto determinarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central (...)” (C. Const. Sentencia C-506/95. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Ahora, atendiendo al hecho de que la Constitución Política colombiana enuncia como entidades territoriales a los departamentos, a los distritos y a los municipios, respecto de los cuales se centra parte del análisis del presente documento, vale hacer una breve referencia a la forma en que aparecen en el organigrama institucional patrio algunos de ellos.

2.1. Los departamentos

Conforme al artículo 286 de la Constitución, corresponden a la categoría de entidades territoriales, los cuales, según Pérez Escobar (2010), pueden ser entendidos como una entidad de naturaleza a la vez política y administrativa ubicada en un lugar intermedio entre la Nación y otras entidades territoriales como son los municipios. A tales entidades, los departamentos, se les asignan funciones de intermediación entre la Nación y los municipios; prestan la tutela administrativa necesaria a estos últimos para planificar y coordinar el desarrollo regional y local; coordinan las entidades y los funcionarios de los otros niveles administrativos; complementan la acción de los municipios, prestan determinados

servicios públicos; y planifican y promover el desarrollo económico y social.

Destácase, por otro lado, que su administración corresponde a las Asambleas, los gobernadores y las Contralorías, por mandato del artículo 298 Constitucional, y respecto de los cuales la Carta Fundamental ha dispuesto de una concreta regulación a partir de lo prescrito en el artículo 299 y siguientes.

2.2. Los municipios

La Constitución Política Nacional de 1991 definió al municipio como “la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Art. 311), a la cual le corresponde

“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Su importancia, como se realza por el mismo artículo 311 *ibídem* al calificarlo como la entidad fundamental de la división política y administrativa del Estado, también ha sido enfatizada por la Corte Constitucional al indicar que:

“(…) el municipio antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado, lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo, con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la auto-

nomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la Ley” (Sentencia C-506/95. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Las funciones de los municipios son variadas. Vienen por un lado destacadas por el artículo 311 superior, pero también por lo que dispuso el artículo tercero de la Ley 136 de 1994. Vistas ambas disposiciones, superior e inferior, se puede indicar que sus funciones van desde la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la ordenación del desarrollo de su territorio lo que incumbe la construcción de las obras que demande el progreso municipal, planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio “de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades (...) velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley” (Art. 3, Ley 136 de 1994).

Pese a la enunciación de las funciones del Municipio que en materia ambiental hace la Constitución y la ley, se sostiene por algunos autores, entre ellos Pinzón (2007), que:

“(...) No le cabe al municipio implementar normas sobre conservación del patrimonio ecológico que puedan ir en contra de las normas nacionales y regionales, ni del ordenamiento territorial que haya aprobado su respectivo concejo municipal. Tampoco le es permitido a un municipio que, por vía de esta facultad, se invente figuras de protección nuevas que no están establecidas en las políticas, ni en las normas de carácter nacional. La facultad dada es para desarrollar la preservación

y defensa del patrimonio ecológico de los municipios. Los programas de desarrollo ambiental que hayan sido discutidos a nivel regional forman parte del plan de desarrollo municipal, que el alcalde y su equipo de gobierno elaboran como carta de navegación para la respectiva administración, de manera articulada con los planes, programas, y proyectos del plan de desarrollo departamental vigente (...)” (p. 42).

En todo caso debe destacarse que tanto los departamentos como los municipios fungen dentro del Sistema Nacional Ambiental como verdaderas autoridades, pues cuentan con competencias que les vienen asignadas por las normas jurídicas reguladoras del sistema. De hecho en su momento el mismo Decreto 948 de 1995 incorporó el VI capítulo en el cual se indicaban las funciones de las autoridades ambientales, entre ellas los departamentos y los municipios, como puede constatarse con lo prescrito en los artículos 67 y 68 de dicha normativa.

3. Las Corporaciones Autónomas Regionales

Hasta aquí se ha hecho referencia a la importancia que el derecho al medioambiente sano tiene en el sistema jurídico colombiano, así como al hecho que en procura de su protección y garantía la Constitución ha dispuesto de una serie de entidades, como los departamentos y los municipios, que pasan a ejercer funciones y a tener atribuciones ambientales. Debe, en todo caso agregarse, que por mandato del mismo ordenamiento jurídico, se insertaron otras autoridades con funciones y competencias en materia

ambiental entre las cuales cobran particular relevancia las Corporaciones Autónomas Regionales.

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 las definió como

“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medioambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.

Precisando que lo dispuesto por dicha Ley no se extendía a la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, a la que se refiere en forma particular el artículo 331 de la Constitución Nacional.

De acuerdo a lo dispuesto por la misma Ley 99 y a lo indicado por la Corte Constitucional (C-495/95, M.P. Fabio Morón Díaz) se puede considerar que son propias de las Corporaciones mencionadas las siguientes características:

“(i) se trata de entes creados por la misma Ley, salvo la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena como ya se destacó; (ii) son entes descentralizados por servicios que se vinculan y relacionan con los niveles nacional, departamental y municipal (iii) las funciones que prestan se adscriben más que todo a la noción de descen-

tralización por servicios en una región o territorio definido; (iv) tienen personería jurídica propia y (v) gozan de autonomía” (González Villa, 2006, p. 275).

Las funciones que la Ley 99 de 1993 asignó a tales corporaciones aparecen enlistadas en el artículo 31 de la mentada Ley, a la vez que su concepción como autoridad ambiental ya aparecía en el artículo cuarto de la misma regulación legal.

Aparece dispuesto por la misma Ley la creación de diversas Corporaciones Autónomas Regionales. El artículo 33 de la Ley 99 de 1993 prescribió el que la administración del medioambiente y los recursos naturales renovables estaría “en todo el territorio nacional a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales”, precisando cuáles corporaciones se creaban a partir de dicho momento. Entre estas se encuentra la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), la cual, por mandato de la misma Ley, tendría como sede principal Barranquilla, y como jurisdicción donde cumpliría sus funciones y ejercería su competencia el departamento del Atlántico, dentro del cual se encuentra el Distrito de Barranquilla.

Conforme a lo anotado se vislumbra el porqué viene, desde la misma Ley 99 de 1993, la génesis de un conflicto entre autoridades ambientales en lo que al marco de sus competencias corresponde, ya que, por un lado se promueve la creación de Corporaciones Autónomas Regionales, entre ellas la Corporación Regional Autónoma del Atlántico (CRA), asignándoles las funciones prescritas en el artículo 31, pero,

por el otro, en aplicación del principio de descentralización territorial, se reconoce a los grandes centros urbanos (en los términos del artículo 66) no solo su calidad de autoridades, sino también el ejercicio, dentro de su jurisdicción, de las mismas funciones asignadas a las mencionadas corporaciones. De esta manera se evidencia un conflicto que estimamos se bifurca en dos: por un lado entre las normas que asignan las mismas competencias a autoridades diferentes y por el otro uno relacionado con la colisión de competencias de autoridades cuando el territorio donde ejercen su jurisdicción sea el mismo. Sobre el particular nos referiremos más adelante, no sin antes hacer algunas reflexiones sobre los fenómenos de descentralización y desconcentración.

4. Descentralización y desconcentración

Son dos fenómenos relacionados con la repartición del poder territorial y administrativo. Son dos matices a través de los cuales se pueden concretar las relaciones entre las autoridades centrales y las locales dentro de un Estado Unitario (Rodríguez, 2001, p. 45). La descentralización es reconocida como “una facultad que se otorga a las entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente” (Rodríguez, 2001, p. 48), o se trata de una potestad de que se les atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, otorgando funciones específicas que se ejercen autónomamente, distribuyéndolas entre la administración central y los territorios, de manera que se realice en un

marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas (Bohórquez, 2007).

El fenómeno jurídico de la descentralización administrativa, a su vez, se puede manifestar por tres vías diversas: la descentralización territorial, la descentralización especializada o por servicios, y la descentralización por colaboración. La segunda, es decir la descentralización especializada o por servicios, supone, como lo destaca la doctrina,

“el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada”, la cual “encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, pues el Estado es una entidad muy heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo con esos postulados” (Rodríguez, 2001, p. 51).

La desconcentración, por su parte, consiste en “(...) transferir funciones o servicios a órganos del mismo nivel de gobierno, sea en la sede, sea para actuación directa en otras áreas geográficas (...)” (Lordello De Mello, s.f.). Se trata, en términos del ordenamiento jurídico colombiano, de

“la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración” (Art. 8, Ley 489 de 1998).

Y a diferencia de la descentralización, atiene a la transferencia de funciones en cabeza de

los órganos administrativos superiores e instituciones u organismos que dependen de ellos sin que su titular pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. La jurisprudencia, refiriéndose a un caso concreto del fenómeno en tratándose de la Superintendencia de Valores, indica que

“(…) se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que este no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de las superintendencias, dentro del ámbito que señale la ley (…)” (C. Const. Sentencia C-397/95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Es visto entonces que los fenómenos aludidos a la vez de matizar la centralización, buscan que las funciones estatales sean ejercidas en forma pronta y eficaz, sin perjuicio de la posibilidad de que, en cumplimiento de tal fin, se generen colisiones en cuanto a las funciones que se asignan a los entes o autoridades correspondientes, aspecto este sobre el cual hemos subrayado en lo que corresponde a las autoridades ambientales.

Comoquiera que las colisiones de competencia y los conflictos normativos asociados a tales colisiones no son ajenos a los fenómenos recién comentados, es de particular importancia describir las condiciones que deben darse, desde la teoría general del Derecho, para que tales enfrentamientos (funcionales y normativos) se observen al interior de un sistema jurídico, por lo que a ello dedicaremos el siguiente apartado.

5. Los conflictos normativos y su tratamiento en el ordenamiento jurídico colombiano

5.1. *Noción de antinomia y condiciones para que se presente*

La antinomia jurídica es una categoría con la cual se describen situaciones en las cuales dos normas del mismo ordenamiento jurídico son incompatibles entre sí, habida consideración que frente al mismo supuesto fáctico atribuyen consecuencias jurídicas diferentes (Prieto, 2005). Se trata de situaciones en las cuales el ordenamiento jurídico no resulta coherente, es decir ausente de contradicciones, aún cuando, como bien viene resaltado por la doctrina:

“La coherencia es un postulado del Derecho ilustrado que concibió la existencia de un legislador racional omnisciente, capaz de prever y ofrecer solución jurídica a todos los casos y capaz también de ofrecer una y solo una solución. Pero asimismo, al igual que la plenitud, la coherencia se muestra como un ideal imposible de alcanzar, y no solo en el plano de la producción jurídica: resulta perfectamente verosímil que un mismo sistema albergue normas contradictorias para la regulación de un mismo caso, como lo es también que se produzcan contradicciones entre las resoluciones judiciales” (Prieto, 2005, p. 131).

Para que pueda considerarse que existe una antinomia jurídica al interior de un sistema legal, resulta necesario la concurrencia de una serie de factores o condiciones, respecto de los cuales existe acuerdo en la doctrina y en la jurisprudencia. Bobbio (1997) estima imperativo la concurrencia de los siguientes requisitos, para

poder considerar la existencia de una antinomia jurídica: (i) La pertenencia de las dos normas al mismo ordenamiento, (ii) el que las dos normas tengan el mismo ámbito de validez, (iii) el que la dos normas sean incompatibles entre sí.

El primero, es decir, el que las dos normas pertenezcan al mismo ordenamiento jurídico, alude a la necesidad de que se trate de disposiciones que estén llamadas a producir efectos jurídicos en el mismo sistema de derecho. Claro que respecto a dicho requisito existen una que otra diferencia sobre su real alcance. Así, el propio Bobbio (1997) discurre sobre las posibilidades (no claras) que se expresan como consecuencia de la conexión que diversos sistemas normativos poseen entre sí, en virtud de cuya unión pueda considerarse la posibilidad de existencia de antinomias o de un tipo especial de estas.

El segundo, esto es que las dos normas incompatibles entre sí tengan o presenten el mismo ámbito de validez, se refiere esencialmente a la necesidad de que tales normas estén dirigidas al mismo sujeto normativo (autoridad o particular), regulando el mismo asunto o materia, en relación al mismo tiempo y espacio. O, siguiendo la doctrina kelseniana (1998), se trate de normas que siendo opuestas entre sí, repitan los ámbitos de validez personal, material, espacial y temporal.

Con relación a la tercera condición se exige que las dos normas en conflicto manifiesten lo que se denomina caracteres diferentes y a la vez contrapuestos, o como dice Prieto (2005) se verifique, entre las disposiciones, “la existencia de una contradicción entre los enunciados deónti-

cos o calificaciones normativas” (p. 25). Ahora, lo anterior se da, como lo recalca la teoría cuando existen contradicciones entre (i) un mandato y una prohibición, (ii) un mandato y un permiso negativo, y (iii) una prohibición y un permiso positivo.

5.2. Tipos de antinomias jurídicas

Precisado el concepto de antinomia jurídica, atendiendo a las indicaciones doctrinales y descritas las condiciones y requisitos que esa misma teoría usualmente exige para que exista, se hará una breve descripción de algunas clases de antinomias dada la utilidad que puede brindar para la solución del problema planteado.

La teoría general del Derecho también ha consentido en la posibilidad de elaborar una clasificación metodológica de eventos en los que se genera contradicción normativa. Dicha clasificación obedece a diversos criterios, siendo unánimemente aceptado, el que las antinomias pueden ser total-total, parcial-parcial, y total-parcial.

Las antinomias conocidas como total-total se caracterizarían por cuanto “ambas normas comparten por completo su ámbito de validez material, personal, espacial y temporal, de manera que los casos o supuestos de hecho comprendidos en una y otra son exactamente los mismos” (Prieto, 2005, p. 133), pero atribuyendo tales normas a tales supuestos consecuencias jurídicas incompatibles.

Respecto de la antinomia parcial-parcial, la situación es distinta. Se presentarían cuando

“(…) las dos normas en conflicto se superponen

parcialmente, de manera que habrá casos o supuestos donde el conflicto se produzca, pero habrá otros donde sólo resulte aplicable una de las dos normas. Esto es, las normas presentan un ámbito de validez coincidente donde se produce el conflicto, pero ambas presentan también un ámbito de validez suplementario donde no aparece antinomia alguna”. Habrá antinomia total-parcial en eventos en los cuales “el ámbito de validez de una de las normas se halla por completo comprendido en el ámbito de validez de la otra, pero que esta segunda dispone, a su vez, de un ámbito de validez suplementario en el que la contradicción no se produce” (Prieto, 2005, p. 133).

5.3. Forma de solucionar las antinomias jurídicas

Sin perjuicio de lo expuesto y asociado en forma directa con la noción de coherencia y la necesidad que para el propio sistema jurídico reviste el dotar a los operadores jurídicos de mecanismos para resolver conflictos generados por la contradicción entre sus normas, es bien sabido que en la mayoría de ordenamientos se dispone de normas (o metanormas, normas jurídicas que ofrecen guías para la interpretación y aplicación de otras normas jurídicas) con fundamento en las cuales es posible obtener soluciones en caso de que se verifique una antinomia jurídica. El caso colombiano no es la excepción y es así como se dispone de normas jurídicas que indiquen qué opciones tiene el operador para disolver tales contradicciones normativas. Así, por ejemplo se dispone de reglas con fundamento en las cuales el operador debe optar por la norma supe-

rior cuando la antinomia se da entre dicha norma y una de naturaleza inferior; debe escogerse la norma posterior cuando la antinomia se dé entre esta y una norma anterior; y se debe preferir la norma especial cuando la contradicción se genere entre esta y una general.

Puede, sin embargo, generarse conflictos por antinomias entre normas que no tengan una respecto a otras relaciones basadas en la jerarquía, lo cronológico o la especialidad, situaciones para las cuales los ya citados criterios (jerárquico, cronológico y de especialidad) no son realmente útiles. Tratando, por ello, de prever tales situaciones, de vieja data, el ordenamiento jurídico colombiano consagra otros criterios recogidos en disposiciones aún vigentes, una que otra en todo caso de poca eficacia, como es el caso del numeral dos (2) del artículo 5 de la Ley 57 de 1887, que para su aplicación concreta exige, como supuesto factico, el que todos los “Códigos” en Colombia posean el mismo nivel jerárquico y sean contemporáneos, es decir adoptados a la vez. Bien se sabe que desde 1887 los Códigos, por lo menos, no datan de la misma fecha, lo que en realidad hace inaplicable este método de resolución de contradicciones normativas.

Tales criterios aparecen en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 y que pueden utilizarse cuando el conflicto se dé entre normas dictadas al mismo tiempo, con igual jerarquía y ambas generales o especiales, en la medida en que se encuentren en el mismo Código o Estatuto; para tal efecto, se dispuso que el operador o intérprete en conflictos como el descrito debe preferir la norma jurí-

dica ubicada en artículo posterior. También, desde 1887, viene consagrada la posibilidad de que cuando se trate de normas jurídicas de Derecho Penal, una desfavorable y otra favorable, debe seleccionarse la última de estas, criterio ahora recogido en el artículo 29 constitucional para el Derecho criminal y en el artículo 53 superior en materia laboral.

En ordenamientos jurídicos como el español, de cuyas enseñanzas se ha nutrido nuestra propia doctrina, entre ellos Sierra Porto (1998), se han venido articulando otros criterios de resolución de antinomias, entre los cuales, por la relación directa con el tema objeto de este artículo, es pertinente mencionarlos. Entre dichos criterios se encuentra el llamado de competencia.

El criterio de competencia

“como fórmula para la resolución de antinomias presupone necesariamente la contradicción entre dos normas provenientes de fuentes distintas entre las que no procede hablar de una relación jerárquica. Y prevé también la existencia de una tercera norma, esta sí jerárquicamente superior a las dos antinómicas (cuando menos en el sentido lógico), que ha establecido una cierta distribución de competencias” (Prieto, 2005, p. 137).

Existiendo un conflicto como el descrito, la solución al mismo debería darse por parte del operador a través de la escogencia de la norma válida o, en otras palabras, de la norma que, conforme al sistema jurídico y la norma de competencia, fue dictada por la autoridad habilitada para regular la materia o asunto, tal y como también lo sostiene Herrera Robles (2002). Ahora, comoquiera que el uso del mentado criterio pre-

supone la existencia de una norma de competencia, así como de otras disposiciones que colisionan entre sí con relación al asunto reservado a una determinada autoridad del sistema, vale la pena repasar algunas nociones clásicas relacionadas con las normas de competencia y la competencia como concepto jurídico fundamental.

Con relación al primer aspecto, es decir lo atinente a las características presentes en las denominadas normas de competencia, la teoría general del Derecho ha dedicado variadas y diferentes explicaciones. Hart (1961), por ejemplo, al describir la estructura de un sistema jurídico estima necesario incluir una serie de normas (reglas) a las cuales les da la denominación de secundarias, para distinguirlas de las primarias. Así, mientras las primarias prescriben las obligaciones que le resultan exigibles a los particulares, las secundarias se ocuparían de la producción de aquellas, su aplicación, así como la determinación de su validez. Dichas reglas, las secundarias, pueden adoptar la forma de reglas de cambio, las cuales, según la exposición que hace el autor inglés, se caracterizarían por habilitar a las autoridades y a los particulares para producir, crear o elaborar otras normas primarias, a través de las cuales imponen deberes a otros o se autoimponen obligaciones.

Refiriéndose a tales reglas (secundarias) señala la doctrina que

“Este tipo de reglas, como ha (*sic*) analizado con anterioridad, confieren potestades, públicas o privadas. Mientras que las reglas del primer tipo implican movimiento o cambios físicos, las reglas del segundo tipo prevén además actos que con-

ducen a la creación o modificación de deberes y obligaciones” (De Páramo, 1984, p. 211).

Atienza y Ruiz Manero (1998), por otra parte, al referirse a lo que la mayoría denomina normas de competencia, (i) recalcan una serie de elementos que deben ser descartados al momento de referirnos a tales normas, dado que las mismas no se caracterizan por ordenar, prohibir o permitir algo, a lo que se agrega el que aquellas no pueden entenderse como normas que definen algo o se manifiestan como reglas de naturaleza conceptual.

Como lo indica Bernal Pulido (2009), luego de presentar diversas explicaciones en torno a las normas de competencia, terminaría expresando que por tales ha de entenderse una serie de “imperativos que cumplen una específica función normativa” (p. 364). Esa específica función a la que alude el teórico austriaco estaría directamente conectada con el significado de la expresión o concepto “competencia”, el cual podría ser entendido, por lo menos, en tres formas diversas, a saber: “a. la competencia como capacidad para actuar, b. la competencia como poder jurídico, y c. la competencia como categoría fundamental” (2009, p. 364). Siendo la segunda de las acepciones la que interesa, para Kelsen la misma se traduce, en concreto, en una habilitación del orden jurídico a un órgano del Estado para actuar (acción) ya sea formulando nuevas normas o aplicando otras, en todo caso con el fin de que ciertos individuos (o una generalidad) cumplan lo que prescribe la norma producida (o aplicada) por dicho órgano (Bernal Pulido, 2009).

Atendiendo a lo anterior podría entonces concluir que la competencia se traduciría en un poder, en una habilitación o en una potestad para accionar conforme al orden jurídico, creando, formulando o aplicando normas del mismo sistema, dentro del marco de dicho poder, previamente delimitado por el mismo orden, a través de otras disposiciones que regularmente se denominan normas de competencias.

Subyace a lo anterior el que si se carece de la habilitación antes mencionada y la autoridad o el órgano del Estado realiza actos (de creación o aplicación de normas) tales actos serían inválidos, así como también lo serían las normas producidas como consecuencia de aquellos. En fin, la competencia, como concepto-poder, define la juridicidad y validez de los actos realizados por los órganos del Estado y las normas producidas por estos.

6. De vuelta a la colisión de competencias en materia ambiental y su posible solución en el caso concreto

Se han venido exponiendo diversos temas relacionados o conectados con lo que ocupa nuestra atención: la colisión de competencias en materia ambiental. En un primer momento se precisó que en Colombia el derecho a un ambiente sano ha merecido reconocimiento constitucional, así como lo han merecido aspectos tales como la enunciación, al interior de la misma Carta, de diversas autoridades y entes (territoriales o públicos) a quienes se les han asignado funciones y obligaciones en lo que a la defensa del ambiente y los recursos naturales

corresponde. Más adelante se descendió a lo que prescribe la Ley 99 de 1993, por la cual, entre otros aspectos, se estructuró el Sistema Nacional Ambiental, e hicimos referencia al hecho de que por medio de dicha normativa legal se enuncian otras autoridades con funciones de protección y garantía ambiental. En este sentido, al interior de la citada Ley 99 se dispuso, por un lado, el que las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes corporativos de carácter público, se les atribuía el conjunto de competencias enunciadas en el artículo 31, y por el otro, en forma paralela, se prescribió que los municipios, distritos o Áreas Metropolitanas cuya población fuese superior a un millón de habitantes ejercerían dentro del perímetro urbano de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, “en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano”.

La misma Ley 99 dispuso la creación de diversas Corporaciones Autónomas Regionales, entre las cuales se encuentra la del Atlántico (CRA), a la que, siguiendo lo anotado, le asignó el régimen de funciones y competencias previsto en el artículo 31 citado, para ser desarrolladas y ejercidas en su jurisdicción, es decir el departamento del Atlántico, incluyendo como es de esperarse el distrito de Barranquilla. Al mismo tiempo prescribió que los denominados grandes centros urbanos, como el Distrito mencionado, en lo que fuere aplicable al medioambiente urbano, ejercerían dentro del ámbito de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas, punto posteriormente ratificado por el artículo 13 de la Ley 768 de 2002.

En cumplimiento de lo prescrito en el artículo 313 constitucional, la Ley marco ambiental y la Ley 768 de 2002, el Distrito de Barranquilla autorizó la creación del denominado DAMAB (Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla), ente este que ejerce su competencia en el perímetro urbano del Distrito de Barranquilla, parte del departamento del Atlántico. Ahora, como la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, de acuerdo a la Ley 99, ejerce la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, calificativo que también le fue asignado al DAMAB, ambos entes con similares competencias en el Distrito de Barranquilla, emerge una colisión en torno a tales poderes, que debe ser despejada.

Resulta a esta altura claro que la designación de competencias tanto a la CRA como a los denominados grandes centros urbanos (y por ello al DAMAB) proviene de la misma ley, es decir de la Ley marco 99 de 1993, conforme lo prescriben sus artículos 31 y 66. Ley esta que por ser marco se caracteriza por distribuir las competencias dentro del Sistema Nacional Ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior resulta viable considerar la existencia de un conflicto normativo, habida cuenta que a través de distintas disposiciones legales –de cuya interpretación se concluye la existencia de dos normas diferentes– se atribuyen idénticas competencias a dos entes distintos, con el agravante de que ambos, en lo relacionado con la ciudad de Barranquilla, podrían ejercer tales poderes o funciones. De esto se desprende entonces o que ambos son, en el distrito de Barranquilla, la máxima autoridad

ambiental y por ello tienen la competencia para ejecutar las funciones prescritas en el artículo 31 de la Ley 99 o uno de los entes, el DAMAB o la CRA, no es competente para ejecutar tales funciones en la citada ciudad.

La existencia de los criterios que fueron mencionados hace poco para resolver conflictos normativos, en opinión de la autora de este ensayo, no resultan del todo útiles. En efecto, las disposiciones jurídicas que atribuyen tales competencias son de linaje legal y fueron adoptadas al mismo momento, habida cuenta que se encuentran en la Ley 99, por lo que la noción de jerarquía y cronología no ofrecerían una solución aceptable. Además, considerando que se trata de disposiciones que atribuyen competencias que no son exclusivas o excluyentes respecto de un ente o del otro, el denominado criterio de competencia tampoco ofrecería una solución definitiva, máxime cuando es la misma Ley 99 la que, en atención a la Constitución, hace la distribución de tales poderes, lamentablemente en forma similar a dos autoridades diferentes. Consideramos que el criterio de la especialidad tampoco resulta determinante, por cuanto las disposiciones legales en juego se refieren a sujetos normativos distintos que no caben dentro de la noción de género y especie. Por otro lado, la solución conforme a lo prescrito en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 no nos parece adecuada, habida cuenta que la elección de una solución por tan solo su ubicación al interior del Estatuto, como numéricamente posterior, en nuestro sentir no va acorde con la noción de Sistema Nacional Ambiental que quiso construir la propia Ley 99.

6.1. Lo que ha expresado la jurisprudencia

Para referirse a la competencia de la administración del medioambiente y los recursos naturales renovables, la Corte Constitucional ha expuesto que:

“(…) Así mismo, la Ley 99 de 1993 estableció que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de corporaciones autónomas regionales, fijándose su sede y jurisdicción territorial (Art. 33), sus funciones (Arts. 31-32), su objeto (Art. 30), su naturaleza jurídica (Art. 23), sus órganos de dirección (Arts. 24 a 29) y sus rentas, dentro de las cuales está el “porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble”, (Art. 44, que es el demandado). Es decir, las corporaciones autónomas regionales, vienen a ser las entidades adecuadas legalmente para recibir el porcentaje al cual se refiere el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Política, de acuerdo con los planes de desarrollo expedidos por los Concejos, luego no hay marginamiento de la comunidad, ni puede deducirse que hay violación al artículo 79 C.N. porque es el Concejo quien expide el plan de desarrollo, por mandato de la misma Constitución (...)” (Sentencia C-305/95. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Ya refiriéndose a un ámbito territorial más amplio y extramunicipal, la Corte indicó que

“(…) por la misma razón estratégica y con una concepción más globalística de la ecología, tampoco puede considerarse vulnerado el artículo 311 de la Constitución Política, al creer que siendo el municipio una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, su inversión

no puede extenderse a secciones geográficas diferentes a la jurisdicción municipal, puesto que esta consideración iría en dirección contraria a la coherencia de la protección del medio ambiente que no principia y termina en un límite municipal. Si bien es cierto existen problemas que desbordan el marco ambiental de carácter local. También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (...)” (C. Const. Sentencia C- 305/95. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

En Sentencia C-423/94 la Corte Constitucional nos muestra el alcance del artículo 137 de la constitución. Ilustra claramente que las Corporaciones autónomas no deben actuar como ruedas sueltas, porque el espíritu de la norma en el tema financiero y a la destinación de los recursos que preserven el medio ambiente, indica que:

“(...) la transferencia del porcentaje ambiental, con posible gratuidad en el cobro no es inexecutable. Es obvio que las Entidades Territoriales y la Nación deben actuar coordinadamente, sin que se causen emolumentos por el cumplimiento de los deberes, así lo señala el artículo 288 C.P. ya citado. Si se establecen las Corporaciones Regionales, es para que trabajen coordinada y conjuntamente con los Municipios. No tendrá sentido que cada Municipio continuara actuando independientemente. De manera que no es que un municipio subsidie a otro. La afirmación de que un “ente público del nivel nacional”, “se apropia de unos recursos de la comunidad local”, no es cierta en cuanto lo que ocurre es que hay una destinación sujeta a un plan de desarrollo de contenido ecológico que repercute en favor de todos.

Además, cualquier inversión en favor de la ecología es altamente favorable para la sociedad (...)” (C. Const. Sentencia C-423/94. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Siguiendo esta línea jurisprudencial, diversos criterios citados por el Consejo de Estado, el primero de septiembre de 2006, al decidir en una acción de cumplimiento el conflicto entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el municipio de Bello, Antioquia, sobre la transferencia de recursos del avalúo catastral en el casco urbano municipal, plantean una interesante teoría en materia de jurisdicción con respecto a estas entidades, habida cuenta que afirmó que

“(...) las áreas metropolitanas podrán ser destinatarias del porcentaje sobre el impuesto predial, pero si están encargadas por la ley del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables y que en la misma jurisdicción no actúen otras entidades encargadas de las mismas atribuciones. Este condicionamiento se desprende de la propia Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, en la cual se les asigna, a través de las funciones de la junta Metropolitana, una competencia supletiva en lo que respecta a la protección de los recursos naturales y al manejo del medio ambiente (...)” (Sentencia de la sección Quinta, M.P. María Nohemí Hernández).

Pero, antes, el 11 de agosto de 2005, la misma corporación, Tribunal de Cierre de lo Contencioso Administrativo, acogió el criterio de la Corte Constitucional en la Sentencia 305 de 1995, respecto a la unificación de la acción ambiental entre las CAR y las entidades ambientales del orden municipal para evitar la dispersión

del manejo de los asuntos ambientales, ubicando funcionalmente su ámbito de ejecución, pues no son entidades que manejen fraccionadamente el medioambiente, sino en una misma estructura institucional donde comparten un mismo espacio armónico. En dicho momento el Consejo de Estado se refirió al tema así:

“(…) Sin embargo, de acuerdo con lo sostenido por la misma corporación en sus sentencias C-1096 de 2001 y C-093 de 2002, es claro que aunque en nuestra estructura institucional, en principio las entidades sobre las cuales recaen las competencias ambientales relacionadas con la administración, control y preservación del ambiente y los recursos naturales renovables, son las Corporaciones Regionales Autónomas, ello no significa que sean las únicas autoridades en la materia(…)” (Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 11 de agosto de 2005. M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo).

Ahora, el Consejo de Estado, en un caso particular, tuvo la oportunidad de señalar en forma concreta al tema, pero no lo hizo. Nos referimos a la sentencia del 2 de diciembre de 2005, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En esta providencia se analizó la petición que la CRA elevó a la sala de consulta y servicio civil, por medio de la cual solicitaba se definiera el conflicto de competencias con el DAMAB con ocasión de las “concesiones de agua de la fuente río Magdalena y permisos de vertimiento al mismo río Magdalena”, debido a que por un lado la CRA se consideraba competente en dicho asunto y, por el otro, el DAMAB también, al punto que este último ente ya había hecho recaudos por

tal concepto a diversas personas jurídicas en la ciudad de Barranquilla. Lo que argumentaba la CRA era que de acuerdo a la Ley 99 de 1993 el otorgamiento de tales concesiones y el correspondiente recaudo era de su competencia y no del DAMAB. Y si bien la polémica quedó sentada, el Consejo de Estado no resolvió de fondo el asunto, al considerar que no se daban los presupuestos procesales para tomar una decisión, máxime cuando el DAMAB ya había dictado varios actos administrativos que gozaban de la presunción de legalidad, cuyo control le corresponde a otra corporación por una acción distinta a la deprecada por la CRA en dicha ocasión.

6.2. Una posible solución

Descartados para la solución del conflicto de competencias ya descrito los criterios jerárquico, cronológico, de la especialidad, de prevalencia de normas en el mismo estatuto y de competencia, creemos que la búsqueda a la solución debe ser articulada a la luz de (i) los diversos principios que orientan la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales y (ii) los principios que orientan el Sistema Nacional Ambiental colombiano (SINA) y otras disposiciones de la Ley 99.

Con relación a los primeros la Constitución reconoce la existencia de los denominados principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Esta disposición que se refiere a la ley orgánica sobre la distribución de competencias entre la nación y las diferentes entidades territoriales ha consagrado tales directrices, a partir de las cuales deben ejecutarse las funciones

asignadas por la Ley a distintos entes. Dice textualmente así: “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” (Art. 288).

El alcance y extensión de los mencionados principios constitucionales han merecido el estudio de la Corte Constitucional, la cual ha tratado de precisar conceptualmente lo que se busca con los mismos y su finalidad. Sobre dichos principios ha expuesto la Corte:

“De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los **principios de coordinación**, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia. El **principio de concurrencia** parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben ac-

tuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. El **principio de coordinación**, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas. El **principio de subsidiariedad**, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades” (Sentencia C-149/10. M.P. Jorge Iván Palacio).

Como se observa de la Sentencia C-149 transcrita, el principio de concurrencia, como su nombre lo anuncia, orienta a entender la posibilidad de que ciertas materias y su atención

se realicen y lleven a cabo con la participación de diferentes entes, que aseguren la eficacia de la actividad del Estado. No se trata entonces de un principio basado en la exclusión, sino por el contrario en la inclusión e intervención de diferentes autoridades y entes respecto de determinados asuntos, con lo cual se aseguren la consecución de los fines propuestos constitucionalmente. Ahora, la eficacia y el logro de tales fines, cuando para su cumplimiento se requiera la intervención de varias autoridades, presupone también el que el actuar de las mismas se realice de forma armónica y ordenada, razón esta de ser del principio de coordinación. Finalmente, como lo resalta la misma Corte, el principio de subsidiariedad apunta al que la actividad estatal se realice desde el nivel más cercano al ciudadano, es decir a partir de la actividad de las autoridades, cuyo ámbito de competencia territorial se acerca más al lugar donde habrá que adoptar determinadas decisiones y estas incidan, salvo que tales autoridades se tornen ineficientes e incapaces y ameriten la intervención de las autoridades de otro nivel, incluso el central.

De acuerdo a la revisión que se ha hecho de la Ley 99 de 1993 se pudo concluir que el legislador atribuyó competencias en materia ambiental a diferentes autoridades y/o entidades. Entre tales autoridades y entes se encuentran, por un lado, las Corporaciones Autónomas Regionales, y por el otro, los denominados grandes centros urbanos (municipios, distritos o Áreas Metropolitanas a los que se refiere el artículo 66). Ahora, con relación a las Corporaciones en un artículo

evidentemente extenso, como lo es el 31 de la citada ley, se hizo una relación de variadas funciones y potestades con las que contarían tales autoridades, entre las cuales vale mencionar las atinentes al desarrollo de políticas ambientales, el otorgamiento de licencias, el ejercicio de funciones de policía ambiental, la administración de los recursos del agua, suelo y aire. Se trataría de una disposición legal que buscaría como lo afirma Álvarez (2007) “(...) dejar en claro que las corporaciones son las grandes ejecutoras de las políticas nacionales que dicta el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Ambiente en el área de su jurisdicción” (p. 241).

Esta asignación de competencias a las Corporaciones Autónomas Regionales no inhibió al legislador para asignar las mismas competencias a las entidades citadas en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, como ya lo hemos indicado. Claro que tal asignación de competencias a los denominados grandes centros urbanos se realizó ante el hecho de que constitucionalmente a tales entidades territoriales también se les han reconocido funciones, como lo avaló la Corte Constitucional al afirmar:

“El cargo de los actores, según el cual, las funciones conferidas a los Grandes Centros Urbanos por el artículo 66 de la Ley 66 de 1999 son propias de las CARS, no es de recibo, por cuanto, como ya se señaló, no es cierto que el artículo 317 reserve a las CARS el manejo ambiental. Con todo, podría argumentarse, como lo hacen los actores, que existe otra razón constitucional que justifica que sean las CARS, y no los grandes centros urbanos,

quienes ejerzan esas funciones ambientales, y es el carácter integrado e interdependiente de los ecosistemas, que hace razonable que su manejo no se circunscriba a la esfera estrictamente municipal. La Corte reconoce que obviamente muchos aspectos ambientales desbordan el campo municipal. Es más, en múltiples ocasiones, esta Corporación ha señalado que el carácter global e integrado del ambiente y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen que en este campo muchas competencias sean primariamente nacionales y estén radicadas en el Estado central. Igualmente, esa interdependencia justifica también la existencia de un verdadero sistema nacional de protección del ambiente, como el que promueve la Ley 99 de 1993. Sin embargo, lo anterior no excluye las competencias ecológicas de las autoridades municipales, por lo cual la invocación genérica del carácter integrado e interdependiente del medio ambiente no es, en sí mismo, suficiente para cuestionar que la norma acusada haya indicado que los grandes centros urbanos ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las CARS, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano” (Sentencia 1340/2000. MP. Alejandro Martínez Caballero).

Conforme a lo que viene dicho no es inconstitucional la asignación de funciones ambientales tanto a las CARS como a los grandes centros urbanos. Sin embargo, las facultades de las mismas competencias respecto al mismo territorio o jurisdicción es lo que resulta por lo menos y en apariencia contradictorio, ya que no se sabría, inicialmente, cuál es la autoridad competente en forma definitiva.

CONCLUSIONES

Se puede concluir frente a la problemática en estudio que podría ser una solución a esta contradicción o colisión aparente que las Corporaciones al ostentar el calificativo de ser la “máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción” la colocarían por encima de los departamentos, distritos y municipios, incluyendo los que ostentan la calidad de grandes centros urbanos, y por ende la consecuencia inmediata de la citada jerarquía orgánica se manifestaría en el respeto que con relación a las directrices y disposiciones dictadas, dentro del ámbito de su jurisdicción, por los entes de jerarquía superior conduce a que deben ser respetadas y atendidas por los de inferior nivel; esto atendiendo al principio de gradación normativa explícitamente recogido en la Ley 99 y conforme a la cual

“las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias” (Art. 63).

Y así unido a lo que aparece prescrito en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993 se llegaría a la idea conforme a la cual disposiciones jurídicas que dicte la CRA, incluso en ejercicio de sus funciones en el distrito de Barranquilla, deben tener una prevalencia sobre lo que disponga el DAMAB, de manera que en aplicación del mencionado principio la colisión de competencias que se ha descrito ha de resolverse considerando la competencia preferente de la CRA en el distrito de Barranquilla.

La solución advertida, pese a su aparente lógica, iría en oposición a los principios constitucionales mencionados en el artículo 288 superior, así como al hecho, ya ratificado por la Corte Constitucional, que los llamados grandes centros urbanos también son autoridades ambientales.

Así las cosas, recurriendo a los mencionados principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, creería que la solución habría de ser distinta. En efecto, siendo tanto la CRA como el DAMAB autoridades ambientales que constitucionalmente pueden y deben cumplir con las funciones asignadas por la Ley 99, el presupuesto de su actuar estatal debe fundamentarse en la adecuada coordinación en el ejercicio de sus funciones, de tal manera que se puedan ejercer armónicamente. Por lo que podría considerarse que con relación al DAMAB su competencia tendría que ver con aquellos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal del distrito de Barranquilla, y todos aquellos fenómenos que superen tales límites –pero caen en la jurisdicción de la CRA– serían objeto del actuar de la plurimencionada Corporación Autónoma Regional del Atlántico. Claro que en rigor, y aplicando el principio de subsidiariedad, ante la ineficiencia de la autoridad distrital en el cumplimiento de las competencias encomendadas la actividad de la CRA no solo se haría necesario, sino imprescindible, conduciendo así a la justificación de su actuar y operar en el distrito de Barranquilla.

De esta manera se consolidaría el fin constitucional conforme al cual el Estado debe garantizar el derecho a un ambiente sano, y se

armonizaría con las diversas competencias que en la materia se asignaron, incluso siguiendo los lineamientos constitucionales, a diversas autoridades en niveles territoriales diversos.

REFERENCIAS

- Álvarez Pinzón, G. (2007). *Conflictos sobre el derecho al medio ambiente. Lecturas sobre el Derecho al Medio Ambiente*. Tomo VII. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya Navas, O. (2010). *La Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Atienza, M. & Ruiz Manero, J. (1998). *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel SA.
- Bernal Pulido, C. (2009). *Las normas de competencia en la teoría pura del derecho de Kelsen. El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bobbio, N. (1997). *Teoría General del Derecho*. Segunda reimpresión de la segunda edición. Bogotá: Temis.
- Bohórquez Botero, L. (2007). *Diccionario Jurídico Colombiano*. Bogotá: Editorial Jurídica Nacional.
- De Páramo, J. (1984). *H.L.A. Hart y la teoría analítica del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- González Villa, J. (2006). *Derecho Ambiental Colombiano*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hart, H. (1961). *El concepto de ley*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- Hernández Becerra, A. (2010). *El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope*. Bogotá: Editorial Jorge Eliécer Ocampo Luque.
- Herrera, A. (2002). *Aspectos generales del Derecho Administrativo colombiano*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Kelsen, H. (1998). *Teoría Pura del Derecho*. Traducción de Roberto J. Vernengo a la edición en alemán de 1960. México: Editorial Porrúa.
- Lordello De Mello, D. (s.f). *La participación del poder en ámbito territorial: algunas experiencias*.
- Lorenzetti, R. (2011). *Teoría del Derecho Ambiental*. Bogotá: Temis.
- Pérez Escobar, J. (2010). *Derecho Constitucional colombiano*. Bogotá: Temis.
- Pietro, L. (2005). *Problemas de la interpretación. Lección 23-Apuntes de teoría del Derecho*. España: Universidad de Castilla La Mancha.
- Pinzón Álvarez, G. (2007). *Conflictos de competencia Corporaciones Autónomas-grandes centros urbanos* (s. ed.).
- Rodríguez, L. (2001). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Duodécima edición. Bogotá: Temis.
- Sierra Porto, H. (1998). *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-442 de 1997. M. P. Francisco Escobar.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1340 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de agosto de 2005. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 2 de diciembre de 2005. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del primero de septiembre de 2006. Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón.

Jurisprudencia

- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C- 423 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-442 de 1997. M. P. Francisco Escobar.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1340 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de agosto de 2005. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 2 de diciembre de 2005. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del primero de septiembre de 2006. Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón.

Legislación Nacional

- Colombia. Constitución Política Nacional de 1991. Bogotá: Leyer.
- Colombia. Ley 99 de 1993. Bogotá: Legis.
- Colombia. Ley 136 de 1994.
- Colombia. Ley 489 de 1998.
- Colombia. Ley 768 de 2002. Bogotá: Legis.