

# FACTORES INSTITUCIONALES: UNA MIRADA AL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA)

**Sandra Daniela Aguilar Alarcón.**

Estudiante de Derecho de la  
Universidad de La Sabana.  
sandraagal@unisabana.edu.co

## RESUMEN

Es un deber constitucional del Estado la protección, conservación y buen manejo del medioambiente. Por esta razón, y para lograr el cumplimiento de dichos fines constitucionales, se creó la ley 99 de 1993 la cual abrió paso a la consolidación del Ministerio de Ambiente como órgano superior encargado de la protección del sector medioambiental y del Sistema Nacional Ambiental (SINA) a través del cual se permite la materialización de los principios generales ambientales orientados a un desarrollo sostenible. Con el paso del tiempo y a pesar de la existencia de dichas instituciones se observa en la actualidad un aumento desmedido de los abusos a los recursos naturales, un control vago por parte de las entidades encargadas para la protección de este sector, una gestión ambiental mal orientada y una desorganización a la hora de aplicar las políticas públicas que buscan la protección de los ecosistemas nacionales entre las diferentes instituciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Por lo anterior, cobra especial importancia preguntarse ¿cuáles son los factores institucionales que afectan negativamente la gestión ambiental en Colombia por parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA)? Para llegar a una respuesta, este texto analizará la normatividad jurídica y su trayectoria en cuanto a la creación y reorganización de las instituciones en materia ambiental existentes en Colombia, para así poder establecer los factores Institucionales que no permiten que el mismo Sistema Nacional Ambiental (SINA) pueda llevar a cabo una gestión ambiental efectiva para la protección de los recursos naturales en Colombia.

**Palabras clave:** Medio ambiente, Gestión Ambiental, Instituciones, Sistema Nacional Ambiental (SINA), Corporación Autónoma Regional (CAR), Recursos Naturales.

## Introducción

Colombia se ha catalogado como uno de los países con mayor biodiversidad y recursos naturales a su disposición en todo el mundo, contando con diferentes tipos de animales, plantas, climas, pisos térmicos y multitud de especies, que hacen de este país un lugar muy agradable y con una riqueza natural invaluable para el ser humano; lo que conlleva a plantear que es de vital importancia velar por su cuidado, protección y debida utilización. Por ello a partir de la Constitución Política de 1991 se estableció como deber del Estado la protección, conservación y buen manejo del medio ambiente, así como el garantizar a las personas los derechos a gozar de un ambiente sano y prevenir el deterioro ambiental causado por las diferentes actividades desarrolladas por la sociedad.

Para lograr llevar a cabo estas disposiciones constitucionales, el Estado como máxima autoridad dentro del sistema, se enfocó en la creación de diferentes instituciones cuyo propósito fuera ejecutar los controles, políticas y gestiones necesarias dentro del territorio para evitar la vulneración y afectación del medio ambiente colombiano. En consecuencia, el legislador en uso de sus facultades constitucionales le dio vida al Sistema Nacional Ambiental (SINA) por medio de la Ley 99 de 1993, sistema que está conformado por diferentes instituciones a nivel nacional y territorial pero que, desafortunadamente, no ha logrado un óptimo cumplimiento en cuanto a la gestión ambiental, cosa que se puede ver reflejada en las muchas situaciones de las cuales ha sido víctima la propia natura-

leza, la fauna, la flora, la vegetación, el suelo, etc. Situaciones como lo son la destrucción medioambiental, la deforestación, la contaminación, entre muchas otras que cada día destruyen más y más los ecosistemas del país y muy pocos parecieran darse cuenta.

Para que quede claro y poder ahondar un poco más en toda esta gran problemática, a continuación, se expondrán algunos pocos ejemplos, de los muchos que existen, que han afectado y marcado negativamente y a gran escala los ecosistemas colombianos.

Un primer ejemplo claro de estos atentados en contra del medioambiente, es la gran tala de árboles que se dio en el Municipio de Floridablanca para la construcción de una obra vial en donde el periódico EL TIEMPO, luego de realizar un recorrido por el Cerro La Judía del mismo municipio pudo constatar que la vía 'Conectante C1-C2' de la concesión Autovía Bucaramanga-Pamplona de 13,5 km que incluía 22 viaductos dejó un panorama desolador en dicho cerro cuando se puso en marcha su construcción, viéndose como consecuencia la tala de decenas de árboles, afectaciones a fuentes hídricas que corrían por el lugar, migración de especies de fauna y sustracción de vegetación, situación que además desencadenó varios cambios climáticos en la misma zona. (Cárdenas Mateus 2019).

Frente a este panorama se refleja entonces la falta de presencia y buena dirección por parte de las entidades públicas encargadas de la protección de estos ecosistemas, en este caso, la falta de presencia de la Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga (CDMB) la cual es la encargada de la conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables como autoridad ambiental en el

área de su jurisdicción. Por otro lado, la falta de consciencia y buena determinación por parte de la ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales) a la hora de conceder una licencia para dicha construcción, que claramente iba a afectar a gran escala un ecosistema como lo es El Cerro La Judía, donde se ubican 554 especies de flora, 96 especies de aves que habitan en este lugar, junto con muchos otros tipos de animales silvestres como primates, hurones, pumas, martuchas, ardillas, ranas y serpientes de los cuales este Cerro era su hogar. (Pineda Arenas 2019).

Un segundo ejemplo fue el gran escándalo de Hidroituango que trajo consigo fuertes afectaciones a fuentes hídricas con gran importancia para el país como el río Cauca, en el cual hubo una disminución garrafal de su caudal afectando así la fauna que habitaba en este río y desencadenando que los peces que allí habitaban quedaran atrapados en las orillas y fueran muriendo lentamente. Para ser más concretos como consecuencia de este desastre fueron encontrados cerca de 34.291 peces muertos; y esto pasó también con las nutrias y muchas otras especies que habitaban en este lugar, pero de las cuales misteriosamente nunca se dieron cifras concretas. (Paz Cardona 2019). Y ante este gran desastre, vale preguntarse qué paso o donde estaba la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA) a la hora de impedir y gestionar las acciones necesarias para evitar que este gran daño se generara, porque bien se sabe que como autoridad ambiental del lugar le fue adjudicada por la misma Ley la función de velar por la protección del medioambiente, pero situaciones como estas reflejan que la ejecución y

el buen desarrollo de las funciones que estas instituciones deben realizar, muchas veces no se cumplen como bien lo establece la norma, dejando así graves vacíos y permitiendo entonces afectaciones tan graves como la que se puso en evidencia anteriormente.

Un tercer ejemplo se trata acerca de la existencia en Colombia de por lo menos 2.312 puntos y 245 áreas de extracción no autorizada de minerales como oro, diamantes y coltán en la Amazonia; los diferentes casos de derramamientos de petróleo en ríos como el Guisa y Mira situados en el Pacífico Colombiano en los cuales se derramaron 410 mil galones de petróleo provenientes del oleoducto Transandino en 2015, la gran mancha de petróleo de 30 km en la quebrada Lizama y el Caño La Muerte en el municipio de Barrancabermeja en 2018, caso con el cual además del daño ambiental causado, se pudo evidenciar el abandono y la falta de actuación por parte de las entidades del Estado pertenecientes al SINA, como lo dejó ver el periódico EL TIEMPO en su artículo titulado “*Hay negligencia de agencias del Estado por emergencia en La Lizama: Procurador*”, artículo del cual cito a continuación lo siguiente: “*Aquí hay indiscutiblemente negligencia muy grande de varias agencias del Estado. Aquí hay responsabilidad de Ecopetrol, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y una gran responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional (CAR) de Santander*”. (Judicial 2018).

Como último ejemplo y en la misma línea, se puede destacar la difícil situación vivida en Córdoba, en donde la CAR fue denunciada como consecuencia de un pro-

yecto del que se hizo cargo la misma entidad y que desencadenó multiplicidad de denuncias de los habitantes de la zona debido a la gran preocupación por el daño que se generó al medio ambiente. Dichas denuncias fueron realizadas de la siguiente manera, reflejando claramente las malas gestiones por parte de la Corporación Regional (CAR):

*“El contrato tenía como objeto realizar obras de control de inundaciones y erosión para prevenir desastres. Lo que a las comunidades no les contaron es que la sofisticada tecnología que se iba a usar para detener taludes estaba basada en el uso de llantas de carro unidas con alambre y hasta con cabuya aseguradas por troncos de madera cimentados en la orilla de estos ríos.*

*“Empezamos a denunciar la tala de árboles naturales y nativos de la ribera del río Sinú para meter 250 mil llantas. (...)”.* (La W 2012).

Es por esto que dichas situaciones y muchas de las otras existentes llevan al planteamiento de la siguiente cuestión: ¿Cuáles pueden ser los factores institucionales que están afectando negativamente el cumplimiento de la gestión ambiental por parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en Colombia? Esto, ya que no puede ser ajeno el hecho de que aunque Colombia cuente con las leyes e instituciones, que fueron creadas con el único fin de procurar la protección de algo tan importante como lo es el medio ambiente, estas últimas no estén cumpliendo del todo, ni cómo debería ser con la tarea encomendada, dejando como consecuencia de dichas fallas institucionales que día a día se estén incrementando los daños y abusos en contra los recursos naturales y de la biodiversidad del país por parte del ser humano y la socie-

dad a la que este pertenece. Cabe aclarar que si bien pueden existir otros factores bien sea políticos, económicos, temas de corrupción, de planeación, etc., que afecten en algún punto el cumplimiento por parte de las entidades ambientales, estos no serán objeto de estudio en esta investigación, ya que solo estará centrada en estudiar como bien se dijo anteriormente aquellos factores institucionales, que puedan estar derivados del diseño normativo existente en la materia, que podrían estar afectando negativamente el cumplimiento de una buena gestión ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior, para poder dar respuesta a la cuestión inicial planteada, este texto se centrará en dilucidar las posibles falencias del Sistema Nacional Ambiental (SINA) a la luz de la Constitución Política de 1991 y de la ley 99 de 1993. Asimismo, analizará los diferentes y posibles factores institucionales que podrían figurar como aquellos que no permiten la materialización de una buena gestión ambiental por parte de las Instituciones del SINA, explicando cada uno de ellos en pequeños capítulos que expondrán las razones por las cuales se considera que dicho factor afecta negativamente el buen desarrollo ambiental por parte de las entidades del SINA. Finalmente el texto presentará las debidas conclusiones y buscará proponer soluciones iniciales que lleven a subsanar las falencias del SINA y, que permitan atacar aquellos factores negativos encontrados; teniendo siempre en mente que lo que se quiere lograr es un fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental a través de sus instituciones para así poder lograr la tan anhelada protección que el medio ambiente colombiano necesita.

## 1. La constitución política de 1991, también llamada constitución ecológica y la ley 99 de 1993

A partir de la Constitución Política de 1991 se introdujeron varios conceptos y disposiciones que pretendían de una manera más expresa e indispensable una protección amplia y eficaz del medio ambiente y de los recursos naturales existentes en Colombia, así como la idea de que la sociedad en conjunto pudiera tener un derecho en el cual existiera un goce efectivo de un medio ambiente sano. Así, se puede ver que:

*La Constitución, desde el Título I, establece como uno de los principios que orientan la acción del Estado la protección de las riquezas naturales y de la Nación. En el capítulo de los derechos y garantías eleva a la categoría de servicio público el saneamiento básico, asigna a la propiedad privada, además de la función social, una función ecológica, estipula el derecho a la educación y a que esta tenga una orientación, entre otras, ambiental. (Gaviria s.f).*

También, esta Constitución involucró y desarrolló en conjunto el derecho a la vida y el derecho a un medio ambiente sano, planteando que el medio ambiente sano constituye para el ser humano en la sociedad y en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia, uno de los fundamentos para el goce efectivo y seguro del derecho a la vida. Para lograr este goce y disfrute de derechos se le asignó al Estado, como autoridad máxima gubernamental, por medio de los artículos 79 y 80 de la misma Constitución Política, el deber de planificación, protección, organización y preservación de los recursos naturales

y la biodiversidad presente en los diferentes ecosistemas colombianos; estas funciones asignadas al gobierno nacional, deberían entonces ser desarrolladas por medio de: instituciones especializadas que tuvieran pleno conocimiento en materia ambiental, planes e informes periódicos de las actividades de dichas instituciones, instituciones de control y vigilancia, planes de desarrollo por parte de la Nación, pero también por parte de los entes territoriales y algunos otros métodos que asegurarían un ambiente sano para la sociedad tal como lo plantean los artículos 268 numeral 7, 277 numeral 4, 289 y 300 numeral 2 de la Constitución Política.

Pero no solo estaría en cabeza de dichas instituciones este deber de protección y preservación del medio ambiente. En cabeza de los ciudadanos, por medio del artículo 95 numeral 8 de la Carta Política (...) *Son deberes de la persona y del ciudadano: 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano(...)* también se generó el deber de cuidado de los recursos naturales, al ser el derecho al medio ambiente sano un derecho colectivo, es decir, que protege los intereses de todos.

Así, se estableció igualmente en el artículo 88 de la Constitución Política Colombiana, que la ley regularía las acciones populares por medio de las cuales la misma ciudadanía podría ejercer cierto poder para que las disposiciones y el buen trámite por parte de las instituciones en materia ambiental se cumpliera de acuerdo con lo establecido.

Cabe aclarar que, aunque ya existían instituciones creadas para la protección del me-

dio ambiente en Colombia antes de la Carta de 1991, como lo eran algunas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INDERENA), creado por la ley 3 de 1961; estas instituciones no contaban con la suficiente organización para el desarrollo de una buena gestión a nivel ambiental en el país, además de no dar abasto con las actuaciones necesarias para la protección ambiental que un país como Colombia, con toda su biodiversidad ecológica necesitaba.

Por esta razón, con base a las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución Política de 1991, también llamada por la misma razón, la Constitución Ecológica, el legislador tomó la decisión de expedir la Ley 99 de 1993 con miras a modificar y reorganizar las entidades existentes encargadas en el ámbito medioambiental, teniendo en cuenta las nuevas necesidades planteadas en la misma constitución.

Fue así, como el 22 de diciembre de 1993 se expidió la Ley 99 de 1993, con la necesidad imperante de velar por la protección de los recursos naturales y de la biodiversidad del país. Esta Ley tenía el objetivo de darle a la gestión ambiental un nuevo rumbo, más que todo a nivel institucional ya que era bastante ilógico que existieran entes como el Indere-na, que en ese entonces era el órgano principal en esta materia, y su jurisdicción estuviera reducida a pequeñas porciones dejando en cabeza de otras entidades la función que este mismo ente debía cumplir. Tampoco era razonable que, en cabeza de entes como el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Pla-

neación, entre otras, estuvieran radicadas competencias de carácter ambiental. (López Dávila 2000, 27)

Es por esta razón que, por medio de la creación y reorganización de distintas instituciones gubernamentales, tanto nacionales como territoriales, cuya función fuera especialmente la protección, la reconstrucción y la restauración de los ecosistemas y el medio ambiente colombiano, esta nueva Ley reorganizó el sistema ambiental en Colombia y creó entonces el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Dicho sistema quedó integrado por el Ministerio de Medio Ambiente como cabeza del sistema, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las entidades territoriales y las instituciones científicas y tecnológicas. Además, este Sistema no solo quedó integrado por instituciones, sino que también 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 recuperación 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.* (Molina Triana 2014, 25-26)

Teniendo en cuenta todo esto, se puede evidenciar que esta ley asignó funciones específicas a cada una de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA) y les encargó la ejecución de actividades que debían desarrollarse para frenar

la destrucción del medio ambiente. Pero desafortunadamente en la realidad lo que se ha logrado observar es todo lo contrario.

## 2. Factores institucionales que afectan negativamente la gestión ambiental por parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en Colombia

En primera medida, es importante para la comprensión de este texto el concepto de factores institucionales que se define en este texto como aquellos elementos que, dentro de un órgano del Estado, logran influenciar o contribuir a la obtención de un resultado.

Así, esta parte del contenido estará centrada en exponer cuáles pueden ser esos posibles factores institucionales que no permiten que la gestión ambiental en Colombia hasta ahora se haya visto beneficiada con los esfuerzos que se han hecho para fortalecerla; esto después de haber hecho una investigación y estudio de diferentes textos relacio-

nados con la institucionalidad en materia medioambiental y haber profundizado en la principal fuente legislativa que existe en la materia, la Ley 99 de 1993.

### 2.1. Paralelismo institucional

El primer factor a plantear es el llamado Paralelismo Institucional, el cual se enfoca en establecer si las funciones asignadas por la normatividad a las diferentes instituciones creadas bajo el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA) son similares y en algunos casos radican en el mismo objeto.

Para comenzar, un primer pequeño ejemplo de este elemento se puede ver reflejado en el siguiente cuadro, donde se pone de presente que la función asignada a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) por el artículo 31 numeral 9 en la Ley 99 de 1993 y la función asignada a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) por el artículo 3 numeral 1 del Decreto 3573 de 2011 sobre la concesión y otorgamiento de licencias ambientales radica básicamente en lo mismo:

Tabla 1.

<b>Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) – Artículo 1 numeral 9</b>	<b>Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) – Artículo 3 numeral 1</b>
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. (Ley 99 de 1993).	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. (Decreto 3573 de 2011).

Realizada por: Sandra Daniela Aguilar Alarcón.



Y es que teniendo en cuenta el anterior ejemplo podría entonces, cualquier persona, plantearse la cuestión de si realmente vale la pena tener dos instituciones que actúan dentro de una misma esfera de protección medioambiental con funciones que radican en lo mismo y de si realmente la asignación de dichas funciones paralelas trae consigo los beneficios buscados a la hora de tener como sujeto principal de protección el medio ambiente, o si por el contrario lo que genera esta reiterativa asignación es una confusión tanto para las mismas instituciones a la hora de ejercer las actuaciones debidas como para las personas a la hora de ejercer sus derechos frente al medio ambiente al no saber con exactitud a que entidad acudir.

Otro ejemplo que se puede apreciar, sobre el inminente Paralelismo Institucional que ostentan las entidades del sector ambiental, se puede ver como lo ha indicado Alfredo Molina, en que:

*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 respectivo 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. (Molina Triana 2014,46-47)*

Sobre este ejemplo, está claro que la ley le confiere a los Distritos la posibilidad de crear entidades que si bien buscan la protección del medio ambiente, terminan cumpliendo

las mismas funciones que una Corporación Autónoma Regional (CAR), lo que implica que dos organismos al mismo tiempo están ejerciendo funciones iguales.

Ahora bien, teniendo esto en mente, cuando se mira el objetivo principal que pudo haber tenido el legislador a la hora de establecer un nuevo sistema en materia ambiental y el objetivo que tuvo a la hora de constituir las distintas instituciones y organismos para la protección del medio ambiente, se puede llegar a pensar que en cuanto a la asignación y distribución de funciones, este mismo legislador, pudo haber logrado algo mejor, es decir, pudo haber sido más claro, contundente y preciso a la hora de decidir cuales iban a ser las funciones de cada una de las entidades y así haber evitado a largo plazo el surgimiento del Paralelismo Institucional como uno de los factores que hoy en día está afectando negativamente la gestión ambiental en Colombia.

## **2.2. Multiplicidad de reformas hechas en las instituciones del sistema nacional ambiental (SINA)**

El segundo factor a tratar tiene que ver con la multiplicidad de reformas que se han realizado tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como hoy es conocido fue objeto de su primera modificación en el año 1997 por medio del Decreto 1687 de 1997, tan solo tres años después de su creación, la segunda modificación fue hecha en el año 1999 por medio del Decreto 1124 que luego fue complementa-

do por el Decreto 527 del año 2000, la tercera y una de las más trascendentales fue realizada como resultado de la Ley 790 de 2002, la cuarta se realizó en virtud de la Ley 1444 de 2011 y es la que hoy en día le ha dado al Ministerio su denominación actual. En el mismo sentido, la situación de las Corporaciones Autónomas Regionales no ha sido diferente ya que

*“han intentado reformar las Corporaciones Autónomas Ambientales en su función de ejecutoras de la política ambiental sin mayor éxito. Según un artículo de la revista ambiental Catorce6 (2013) se han dado un total de diecinueve intentos no exitosos entre decretos expedidos y proyectos de ley presentados por el ejecutivo. Es decir, en la práctica un promedio de uno por año”.* (Güete Saavedra 2016, 41).

Con todo esto, es posible llegar a afirmar que dichas reformas han generado una gran inestabilidad tanto funcional como estructural de estas instituciones y no han contribuido positivamente al fortalecimiento del Sistema ni a la gestión ambiental en general. En el Ministerio por ejemplo, esto ha generado que al pasar de los años este haya ido perdiendo ciertas competencias y facultades que inicialmente le habían sido conferidas por medio de la Ley 99 de 1993 y que se le fueron dando a otras instituciones; ejemplo de esto es el hecho de que la función sobre concesión de licencias ambientales inicialmente estaba en cabeza del Ministerio y luego pasó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). También estas reformas han generado una flexibilización de las funciones ejercidas por las instituciones y una desarticulación institucional, esto al tener en el terreno de aplicación varias entidades que han sido reformadas y que como consecuencia de dichos sucesos no han lo-

grado establecer el punto de partida para poder cumplir con su gestión. Todas estas situaciones que claramente no contribuyen positivamente al fortalecimiento del SINA sino por el contrario a su debilitamiento.

### **2.3. Multiplicidad de ministros dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombiano**

El tercer factor que se desarrollará es el relacionado con la pluralidad de ministros que ha tenido el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Desde su creación, y como se puede observar en la tabla dos (2), este Ministerio ha tenido más de trece Ministros. Para ser exactos dieciséis han sido cabeza de dicho ministerio contando al nuevo Ministro Carlos Eduardo Correa quien se posesionó en este cargo el 4 de octubre de 2020. Este número, el cual podría catalogarse como alto dentro de la cartera ministerial del Ministerio de Medio Ambiente teniendo en cuenta su “juventud”, representa y deja ver que a lo largo de la vida del Ministerio no se ha ofrecido una estabilidad en cuanto al cuerpo directivo superior de la Institución. Esto debido a que el tiempo promedio de duración por ministro ha sido como bien lo comenta Carlos Saavedra de 1.6 años. (Güete Saavedra 2016, 40).

De la misma manera este cambio constante en los directores y cabezas principales del Ministerio no solo impide, como ya se dijo, la materialización completa y efectiva de las políticas del sector ambiental sino que afecta también la ejecución de los procesos y proyectos que se van poniendo en marcha durante el periodo del Ministro encargado y que en cuanto este cambia, todas las eje-

cuciones que deben realizarse para cumplir con los proyectos y procesos planteados durante dicho periodo de tiempo terminan no llevándose a cabo ya que el Ministro sucesor entra con diferentes y nuevas ideas dejando atrás las puestas en marcha. Y es que con dicho panorama, desde un punto de vista personal, es importante preguntarse lo siguiente: ¿Qué tan alta es la seguridad jurídica ofrecida por tan importante entidad en temas medioambientales, si se tiene en cuenta la remisión tan deliberada y constante de los Ministros de Medio Ambiente y por otro lado si dichos cambios constantes propenden por el objetivo principal para el cual fue creada esta institución principal del sector ambiental o simplemente lo que generan es una barrera para poder cumplir con estos?.

Por último en este capítulo es de resaltar que la situación planteada anteriormente realmente puede estar afectando el cumplimiento de las directrices encargadas a las instituciones ambientales en Colombia, ya que en un año y medio, tiempo promedio de duración de un ministro de medio ambiente que se concluye del análisis de la tabla número 2, llegar a concretar o implementar de manera total las políticas públicas planteadas en la materia con un cambio tan fugaz de uno u otro directivo puede llegar a ser bastante complicado y poco enriquecedor para el sector, dejando así como resultado políticas inconclusas, tareas a medias e inconvenientes que más tarde se van reflejando en la mala gestión de las demás instituciones del SINA y aún peor en los atroces daños al medio ambiente, que no han parado hasta hoy.

**Tabla 2.**

PERIODO MINISTERIAL	MINISTRO(A) A CARGO
06/10/1993 – 08/01/1996	Manuel Rodríguez Becerra
08/01/1996 – 04/04/1997	Cecilia López Montaña
04/04/1997 – 07/08/1998	Eduardo Verano de la Rosa
07/08/1997 – 07/08/2002	Juan Mayr Maldonado
07/08/2002 – 28/10/2003	Cecilia Rodríguez González
28/10/2003 – 07/08/2007	Sandra Suarez Perez
07/08/2007 – 23/05/2008	Juan Lozano Ramírez
23/05/2008 – 07/08/2010	Carlos Costa Posada
07/08/2010 – 27/09/2011	Beatriz Uribe Botero
27/09/2011 – 21/09/2012	Frank Pearl
21/09/2012 – 11/09/2013	Juan Gabriel Uribe Vegalara
11/09/2013 – 11/08/2014	Luz Helena Sarmiento Villamizar
11/08/2014 – 25/04/2016	Gabriel Vallejo López
25/04/2016 – 07/08/2018	Luis Gilberto Murillo Urrutia
07/08/2018 – 04/10/2020	Ricardo Lozano Picón
04/10/2020 - hoy	Carlos Eduardo Correa

Realizada por: Sandra Daniela Aguilar Alarcón.

#### **2.4. Falta de control por parte de un órgano autónomo e independiente en el sector ambiental**

El cuarto factor trata acerca de la falta de control institucional por parte de un órgano autónomo e independiente, que sea exclusivo para el sector ambiente y tenga facultades de control y vigilancia sobre todas las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental.

Para introducir este sub capítulo es importante mencionar que en Colombia han existido, desde la Constitución Política de 1991, órganos de control como la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República los cuales se han encargado de ejercer control disciplinario sobre los funcionarios públicos en el primer caso o de ejercer un control fiscal en el país en el segundo caso; pero si buscamos dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA) creado desde 1993 para la protección y cuidado del medio ambiente, no se encuentra en ningún momento un órgano autónomo e independiente como los mencionados anteriormente, que cuente con capacidad de control y vigilancia sobre las instituciones que conforman y hacen parte del SINA. Esto claramente por el hecho de que simplemente este órgano no ha existido.

Cabe aclarar que si bien los órganos mencionados al inicio de este sub capítulo pueden ejercer control y vigilancia sobre las instituciones pertenecientes al SINA, su principal interés no es el de controlar y vigilar puntualmente que dichas instituciones ejerzan una buena gestión ambiental y cumplan a cabalidad con las funciones y deberes que en la ley se les han asignado, situación que

evidentemente ha generado que las mismas tengan una libertad y determinación bastante amplia, a la hora de ejecutar los planes y políticas a su cargo, así como un poder y autonomía de cierta manera ilimitados que desencadenan desafortunadamente en una falta de coordinación y armonización entre las entidades, aparte de caer en el incumplimiento del objetivo final para el cual fueron creadas el cual radica en la protección de los recursos naturales y del medio ambiente colombiano.

Siguiendo con el desarrollo acerca de este cuarto factor, una situación que refleja claramente el gran problema que se tiene al no contar con un órgano de control y vigilancia independiente y exclusivo de la rama ejecutiva para el sector ambiente tiene que ver con el hecho de que si bien en la actualidad es el Ministerio de Medio Ambiente el que ejerce cierto control sobre las instituciones del SINA, al ser este la cabeza del sistema, instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales que tienen gran importancia e incidencia en cada una de las decisiones que se toman en temáticas sobre protección y cuidado del medio ambiente han sido dotadas por el mismo legislador de una autonomía administrativa y financiera, autonomía que cuando se enfrenta a un control por parte del ministerio de medio ambiente como órgano sujeto al ejecutivo, entra en conflicto. Y es que esto se ha tratado de solucionar vía jurisprudencia, pero

*“Resulta contradictorio en el ámbito de jurisprudencia de la propia Corte Constitucional y del Consejo de Estado que, por un lado indiquen que la autonomía de las CAR, implica que éstas no se encuentran adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo (C-593, 1995), y*

*luego afirme que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la entidad encargada de ejercer la inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales de acuerdo a lo establecido en la ley (C-462, 2008) (C-570, 2012), y cuyo control puede llegar incluso a ordenar 77 correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones (C-570, 2012)". (Parra Sierra 2017, 77)*

Por lo que en este sentido hablar de la existencia de un órgano el cual fuera independiente y tuviera facultades de control, vigilancia y estuviera exclusivamente dedicado a prestar atención a las instituciones del SINA incluyendo claramente dentro de estas a las CAR, podría evitarse toda confusión y conflicto que hoy existe respecto al control que ejerce el Ministerio de Medio Ambiente sobre las CAR, ya que estas no se encuentran como tal adscritas al mismo. Asimismo, con este órgano independiente se estaría respetando la autonomía que les fue conferida desde un principio por la ley a estas Corporaciones y a la vez se evitaría que “las Corporaciones Autónomas Regionales en realidad se convirtieran en agentes gubernamentales de ejecución de políticas del gobierno de turno que por ley están obligadas a obedecerlas, lo cual no es garantía de autonomía, ni independencia frente al ejecutivo”. (Parra Sierra 2017, 80) Y que, por dichas falacias, terminen las CAR omitiendo sus deberes y poniendo en riesgo al medio ambiente que desde el punto de partida es lo que más debería importar.

Visto lo anterior, es importante traer a colación lo dicho por Andrés Parra en el texto Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Un Verdadero Órgano Autónomo E Independiente? acerca de que “*al hacer depender las*

*CAR, al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y al pertenecer éste a la Rama Ejecutiva, no se encuentran garantías de independencia y autonomía, en tanto ésta puede plantear una “voluntad” ministerial que no sea acorde con la preservación del medio ambiente, y aun así Las CAR, tendrán que sujetarse”.* (Parra Sierra 2017, 80). Razón más de peso para afirmar la necesidad de un órgano de control independiente, alejado de las ramas de poder público que puedan ejercer cualquier influencia bien sea política, económica, o de intereses privados sobre el órgano encargado de vigilar y controlar a las instituciones que están encargadas del cuidado y la protección del medio ambiente.

Para finalizar este punto, algo interesante y a la vez paradójico es el hecho de que la misma ley 99 de 1993 creo el llamado Consejo Nacional Ambiental, un órgano que bien podría estar llamado a ejercer facultades de control y vigilancia en temas de protección y cuidado del medio ambiente teniendo un carácter autónomo e independiente en el sector medioambiental pero que desafortunadamente y a orden del legislador “*Su carácter es el de asesor y consultor de la política ambiental nacional, (...)sus recomendaciones no son obligatorias y por lo tanto, no constituyen pronunciamientos o actos administrativos de los miembros que lo integran”* (López Dávila 2000, 235).

## **2.5. Inadecuada jurisdicción de las Corporaciones Autonomas Regionales (CAR)**

El quinto y último factor a tratar en este texto está relacionado con las fallas de jurisdicción que presentan las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a nivel del te-

territorio colombiano. En cuanto a este factor hay que mencionar que cada una de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales creadas por la Ley 99 de 1993 tienen a su cargo distintas divisiones del territorio Colombiano sobre el cual ejercen el poder conferido de autoridad ambiental a nivel territorial, pero se ha visto que a pesar de tener delimitada y asignada cierta parte del territorio se han presentado inconvenientes a la hora de actuar y ejecutar la gestión ambiental debida en pro de la protección del medio ambiente, esto por confusiones entre las mismas Corporaciones e incluso por confusiones jurisdiccionales con otras entidades a nivel territorial como los departamentos, municipios y distritos que también tienen poder para actuar en cada uno de sus territorios, tal como sucedió en el caso de la tala masiva de árboles en el Municipio de Floridablanca para la construcción de una obra vial; así lo relató el abogado Alejandro Alvarado al periódico de EL TIEMPO:

*“No hay custodia de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) a la montaña, no se sabe el manejo que se le están dando a las especies de árboles, a los animales, ni a las aguas. La CDMB no está, la Anla está en Bogotá y el contratista está haciendo lo que se le da la gana con la montaña. Además, no se sabe dónde se hará la compensación ambiental”, precisó Alvarado. (Cárdenas Mateus 2019).*

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior hay que reafirmar que,

*“Existe una inadecuada jurisdicción en la mayor parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, por no corresponderse con biorregiones o ecosistemas regionales. Aunque el artículo 23 de la ley 99 de 1993 estatuye que las Corporaciones Autónomas Regionales deben estar integradas por entidades te-*

*rritoriales “que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema y conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica...”, la realidad demuestra que sólo muy pocas de las 33 corporaciones creadas obedecen a criterios de esa naturaleza. La mayoría de las Corporaciones coincide con límites políticos departamentales, desprovistos de criterios ambientales, es decir, que violan el principio establecido en la propia ley”.* (López Dávila 2000, 272).

Esto se puede evidenciar por ejemplo en el hecho de que existen tres CARS en la región del eje cafetero como lo son la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Corporación autónoma regional del Quindío, dedicadas a tratar problemas comunes; también hay tres Corporaciones Autónomas Regionales pendientes de la Sierra Nevada de Santa Marta; asimismo existen dos Corporaciones Autónomas Regionales para la Amazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico. Todo esto denota que efectivamente el no tener una jurisdicción bien definida a lo largo del territorio nacional genera una falta de coordinación y una grave falencia a la hora de definir quién debe actuar en los casos concretos. Por lo que, junto con los demás factores ya mencionados anteriormente, se evidencia la afectación grave y negativa a la gestión ambiental en Colombia. (López Dávila 2000).

### **3. Conclusiones**

Finalmente se puede concluir este texto teniendo claro que, si bien la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993 lo único

que propendían era la protección y cuidado del medio ambiente por medio de la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) el cual ofreciera un cuidado de la mejor forma posible, así como una gestión ambiental adecuada que fuera desarrollada por distintas instituciones dedicadas a único fin, en la actualidad este fin tanto constitucional como legislativo no se ha visto materializado a cabalidad ya que existen principalmente cinco factores institucionales que están afectando negativamente la gestión ambiental en Colombia por parte de este sistema; a saber, (i) El Paralelismo Institucional; (ii) La multiplicidad de reformas realizadas al actual Ministerio de Medio ambiente y Desarrollo Sostenible; (iii) La Inestabilidad en la cartera Ministerial del mismo Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; (iv) La falta de control por parte de un órgano autónomo e independiente y (v) La inadecuada jurisdicción que ostentan las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Por lo anterior y teniendo en cuenta que una de las ideas de esta ponencia también es buscar y proponer algunas soluciones iniciales para poder ayudar a solucionar las falencias identificadas en el SINA y así fortalecer cada vez más este sistema y contribuir a la calidad de gestión en materia ambiental, se presentan principalmente dos soluciones en específico las cuales radican en:

Primero, poder acabar con el Paralelismo Institucional, es decir, reenfocar la ley 99 de 1993 por medio de una reforma legislativa, especialmente en cuanto al tema de funciones asignadas tanto a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como a los Distritos,

Municipios, grandes centros urbanos e incluso a los territorios indígenas, para que sus funciones no sean en esencia las mismas y haya una mayor diferenciación entre ellas. Asimismo, por medio de esta reforma legislativa pretender una reestructuración de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en la cual quede en cabeza de esta sola entidad la gestión ambiental territorial y así se evite una delegación de funciones entre las mismas instituciones que al final termina entorpeciendo los procedimientos para la gestión y protección medioambiental.

Segundo, proponer la creación de un órgano autónomo e independiente, exclusivo para el sector medio ambiente, que pueda ejercer funciones de control y vigilancia sobre las instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental y el cual tenga plena autoridad sobre las mismas. Este debe ser un órgano separado totalmente del poder ejecutivo, esto para evitar que intereses políticos puedan afectar la gestión de este órgano y a la vez debilitarla como bien ya se explicó en el capítulo 2.4; este debe poder brindar las garantías necesarias para que la gestión ambiental y el fin único propendido por la ley 99 de 1993 se lleve a cabo. Por otro lado, se propone igualmente, teniendo en cuenta que ya existe el Consejo Nacional Ambiental, que este sea reformado y que sus funciones ya no sean solo las de proponer y recomendar ciertas actuaciones a las demás instituciones, sino que sea aquel órgano de control y vigilancia con autonomía y poder para hacer cumplir las leyes en materia ambiental por parte de los demás organismos.

Frente a los demás factores institucionales, tercero y quinto, que pueden estar afectando negativamente la gestión ambiental

por parte del Sistema Nacional Ambiental, se propone (i) establecer una regulación para el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual fije un periodo mínimo y máximo de tiempo para que el Ministro ostente su cargo y (ii) plantear una modificación

de los límites y las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro del territorio Colombiano teniendo en cuenta las necesidades de cada territorio, las fuentes de recursos naturales que se necesitan proteger, la biodiversidad existente en el mismo, etc.

## Referencias

---

Aras Regillo, Ligia Sofia. 2014. “Gestión Ambiental en Colombia bajo el instrumento de la licencia ambiental”. TesisMaestria, Pontifica Universidad Javeriana.

Cardenas Mateus, Luis A. 2019. “Denuncian ‘arboricidio’ en Floridablanca por obra vial”. El Tiempo, 13 de diciembre de 2019. <https://www.eltiempo.com/colombia/otrasciudades/denuncian-arboricidio-en-floridablanca-por-obra-vial-443168>

Constitución Política de Colombia (*Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 N° 85*)

Decreto 3573 de 2011 (Diario Oficial No. 48.205 de 27 de septiembre de 2011)

Gaviria, Escobar. s. f. “Historia de la Legislación Ambiental en Colombia, Transformaciones y Tendencias”. Calameo. Consultado el 12 de mayo de 2020. <https://es.calameo.com/books/0003665535fdcd838e765>.

Guete Saavedra, Carlos III. 2016. “Análisis de la evolución de la Institucionalidad Ambiental. El desarrollo económico de Colombia (1990-2014)”. TesisMaestria, Pontifica Universidad Javeriana.

Ghul Nannetti, Ernesto, y Pablo Leyva. La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?. Primera edición. Bogotá, Julio de 2015.

[Http://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO-LaGestion-Ambiental-en-Colombia.pdf](http://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO-LaGestion-Ambiental-en-Colombia.pdf)

Judicial. 2018. “Hay negligencia de agencias del Estado por emergencia en La Lizama: Procurador”. RCN Radio, 5 de abril de 2018. <https://www.rcnradio.com/judicial/haynegligencia-de-agencias-del-estado-por-emergencia-en-la-lizama-procurador>

La W. 2012. “En Córdoba la negligencia de la CAR va sobre ruedas”. La W, 28 de febrero de 2012. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/en-cordoba-la-negligencia-de-lacar-va-sobre-ruedas/20120228/nota/1637695.aspx>.



López Dávila, Carlos Eduardo. 2000. “Análisis y Propuesta Integral para la Operatividad del Sistema Nacional Ambiental – SINA”. Trabajodegrado, Pontifica Universidad Javeriana.

Ley 99 de 1993 (Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993)

Molina Triana, Alfredo. “Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental. Un análisis desde la política pública”.21. – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda,2014. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/84/Las%20autoridades%20del%20sistema%20%20nacional%20ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mercado, Luisa. 2019. “El río Cauca y las tragedias ambientales del país en los últimos años”. El Tiempo, 11 de febrero de 2019. <https://www.eltiempo.com/colombia/otrasciudades/peores-tragedias-ambientales-en-colombia-en-los-ultimos-anos-2019-325346>

Munévar Quintero, Alexandra y Javier Valencia Hernández. 2020. “Los conflictos socioambientales en Colombia en el contexto de las Licencias Ambientales y el acceso a la justicia”. Dialnet 17 (1): 42–63.

Pineda Arenas, Jose Luis. 2019. ““Impresionante” tala de árboles en Floridablanca”. Vanguardia, 11 de diciembre de 2019. <https://www.vanguardia.com/areametropolitana/floridablanca/impresionante-tala-de-arboles-en-floridablanca-nb1762429>

Paz Cardona, Antonio José. 2019. “Colombia: Los impactos ambientales que dejan las nuevas decisiones de Hidroituango”. MONGABAY, 5 de febrero de 2019. <https://es.mongabay.com/2019/02/hidroituango-impactos-ambientales-rio-cauca/>

Parra Sierra, Andre Felipe. 2017. “Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Un Verdadero Órgano Autónomo e Independiente?” TesisMaestria, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

DISPOSITIVO