



## COMUNICADO 18

Mayo 20 de 2021

**Sentencia C-145/21**

**M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera**

**Expediente: D-13849**

**Norma acusada: DECRETO 2109 DE 2019 (art. 125, parcial)**

### **CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL NORMA QUE UNIFICA REQUISITOS, INFORMACIÓN Y DATOS PARA LA SOLICITUD DE AUTORIZACIONES AMBIENTALES**

#### **1. Norma objeto de control constitucional**

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

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

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA,**

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

**CAPÍTULO IX.**

**AMBIENTE Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE.**

(...)

**ARTÍCULO 125. REQUISITOS ÚNICOS DEL PERMISO O LICENCIA AMBIENTAL.** *Las personas naturales y jurídicas deberán presentar la solicitud de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, según el caso, cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación nacional. En consecuencia, las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental.*

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

## 2. Decisión

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

## 3. Síntesis de los fundamentos

El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones demandadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019. En su criterio, la imposibilidad de que las autoridades ambientales exijan requisitos, información y datos adicionales a los previstos en la ley y los reglamentos del alcance nacional, como condición para dar trámite a la solicitud de aprobación de permisos, concesiones y licencias ambientales, vulneraba la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) prevista en el artículo 150.7 de la Constitución y desconocía el principio de rigor subsidiario.

**La Corte encontró que la norma demandada no vulneraba el artículo 150.7 de la Constitución.** A título preliminar, la Sala Plena reconoció que la citada prohibición de exigir requisitos, información y datos adicionales en la fase de solicitud de aprobación de autorizaciones ambientales, aunque no despojaba a las CAR de sus competencias constitucionales y legales, sí restringía su autonomía funcional y limitaba el alcance del principio de rigor subsidiario, desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, resaltó que la autonomía de estas corporaciones, así como el citado principio, no eran absolutos y admitían limitaciones, siempre que estas fueran razonables y proporcionadas. De igual forma, reconoció que el legislador extraordinario contaba con un amplio margen de configuración para articular el ejercicio de las funciones de protección ambiental de las CAR con aquellas de las autoridades ambientales del orden nacional y armonizar los principios de rigor subsidiario, coordinación y gradación normativa.

En tales términos, a partir de la aplicación de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, **concluyó que las limitaciones que las expresiones demandadas imponían a la autonomía funcional de estas corporaciones, así como las restricciones a la aplicación del principio de rigor subsidiario, se encontraban justificadas.** Esto, por tres razones. *Primero*, perseguían finalidades constitucionales importantes, a saber: la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la materialización del mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución. *Segundo*, la medida consistente en unificar los requisitos, información y datos que debían ser cumplidos y presentados por el interesado

para que la autoridad ambiental diera trámite a la solicitud de las autorizaciones ambientales era efectivamente conducente para alcanzar dichas finalidades. Tercero, las limitaciones eran proporcionadas en sentido estricto.

En criterio de la Sala Plena, **estas no implicaban una supresión o modificación de las funciones constitucionales y legales de protección ambiental a cargo de estas corporaciones y tampoco anulaban el principio de rigor subsidiario, en los términos en que este ha sido definido por la jurisprudencia constitucional.** Por el contrario, sólo causaban una afectación leve a la autonomía funcional y una restricción menor a la aplicación del citado principio durante la fase de solicitud de aprobación de permisos, licencias y concesiones ambientales. Por su parte, contribuían en un alto grado a garantizar la seguridad jurídica e incrementar la eficiencia administrativa en el desarrollo y ejecución de proyectos y obras públicas, sin que ello implicara una desprotección de los ecosistemas.

#### 4. Salvamentos y Aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO** y **CRISTINA PARDO**, así como los magistrados **ALBERTO ROJAS** y **JOSÉ FERNANDO REYES**, salvaron el voto. Por su parte, la magistrada **GLORIA ORTIZ** y los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ** aclararon el voto. Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES** se reservó aclaración.

Para el magistrado **José Fernando Reyes**, la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena de validar constitucionalmente la medida legislativa sobre "*requisitos únicos del permiso o licencia ambiental*" consistente en que solo se deben cumplir los requisitos previstos en la legislación nacional, por lo que en ningún caso por vía reglamentaria podría facultarse a las autoridades ambientales para establecer requisitos adicionales, genera indefectiblemente mayores riesgos para la protección del medio ambiente al anularse la capacidad regulativa sobre aspectos puntuales que asiste a las corporaciones autónomas regionales, lo cual además de desconocer su **autonomía** (relativa) reconocida en la Constitución Política, propicia fundamentalmente, ante los vacíos normativos generados, escenarios de arbitrariedad en el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales por los interesados o terceros, ante la garantía superior de preservación y restablecimiento que corresponde a la autoridad ambiental.

El prescindir por el legislador nacional de las competencias reglamentarias territoriales (CAR), termina por obstruir la armonía que debe existir entre la autonomía y el carácter unitario del Estado, al quebrantar los mínimos de

protección constitucional, concretamente al invadir los aspectos funcionales que se refieren a asuntos locales, que han debido ser protegidos por el juez constitucional bajo el criterio superior del *in dubio pro ambiente*, que permite prevenir la ocurrencia de impactos ambientales, como es el caso de la expedición de permisos o licencias ambientales.

Le estaba vedado al legislador nacional suprimir las competencias de las CAR y con ello desnaturalizar el ámbito territorial, el cual se estructura sobre las actividades que repercuten en el medio ambiente no solo a partir de criterios técnicos, sino también de factores sociales, políticos y culturales de orden regional, en procura de la óptima gestión de los recursos naturales dentro de un marco de equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado de la naturaleza. De allí la importancia de las atribuciones de tales corporaciones al perseguir la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales sobre las obras o actividades que implican una afectación ecológica.

Por ejemplo, asuntos sobre explotación minera y protección y conservación de páramos exponen mayores riesgos con la medida legislativa avalada por este tribunal constitucional. Ello conduce en mi criterio a una orfandad en su regulación local, que habilita ahora poder ser interferido o menoscabado por particulares o terceros en desmedro del medio ambiente, cuando las CAR deberían ser parte activa e indispensable en la protección y restauración del medio ambiente.

En conclusión, la obligación de proteger el entorno ecológico como expresión del principio autonómico territorial ha quedado desprotegido bajo la égida de los permisos o licencias *express*.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** salvó su voto. Si bien comprende la finalidad que buscaba el Presidente de la República al unificar los requisitos exigibles en las solicitudes de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, considera que ello no justifica la modificación en las competencias de las entidades que integran el Sistema nacional ambiental, particularmente las CAR; ni la restricción desproporcionada al principio de *rigor subsidiario*.

El artículo 125 demandado hace parte del Decreto Ley 2106 de 2019, cuyo objetivo central es “*simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la Administración Pública, bajo los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, con el propósito de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de las personas*”

*consagrados en la Constitución mediante trámites, procesos y procedimientos administrativos sencillos, ágiles, coordinados, modernos y digitales.*” Es desde esta finalidad que debería interpretarse -de forma estricta- el alcance de la disposición demandada, para no derivar lecturas inconstitucionales de la norma.

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

La exequibilidad simple por la cual se inclinó la mayoría es el resultado de una lectura amplia del artículo demandado, la cual termina erosionando la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, reconocida desde la propia Constitución Política. Tan es así que el numeral 7° del artículo 150 superior le atribuyó al Congreso de la República la facultad para reglamentar la creación y funciones de las corporaciones autónomas regionales. Sin embargo, lo condiciona al establecer que la reglamentación debe hacerse dentro de un *“régimen de autonomía”*, lo que constituye a la vez un límite y una orientación de la actividad del Congreso; y con mayor razón del Presidente de la República, cuando este queda revestido de funciones legislativas transitorias.

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

Este nuevo modelo de gestión ambiental preocupa pues la propia Corte había señalado que garantizar la autonomía funcional de las CAR es fundamental para la preservación del medio ambiente, en la medida que el contenido de la regulación nacional puede ser inadecuada o insuficiente en una determinada circunscripción, *“de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.”* (Sentencia C-554 de 2007).

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** tomó distancia de la mayoría y salvó el voto, pues consideró, por una parte, que no había lugar a someter a una nueva evaluación la aptitud sustantiva de la demanda, y por otra, que la norma demandada en efecto cercena desproporcionadamente la autonomía de las CAR, vacía de contenido el principio de rigor subsidiario y propende al centralismo/unitarismo

Sobre el primer punto, señaló que si ninguno de los intervinientes ni la Procuradora General cuestionaron la aptitud de la demanda, ni solicitaron un pronunciamiento inhibitorio, no existían elementos de juicio sobrevinientes que justificaran volver a examinar si los cargos eran claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Por lo tanto, subrayó que introducir un nuevo estudio de admisibilidad como una etapa más a agotar en toda sentencia, aun cuando nadie en el proceso ha insinuado ni sugerido que la demanda sea inepta, es contrario al principio *pro-actione* y contribuye a afianzar, de forma contraproducente, una tendencia cada vez más restrictiva de los principios y derechos que inspiran y le dan fundamento a esta forma de control político.

Sobre el segundo aspecto, a propósito de la decisión de mérito adoptada por la Sala Plena, en criterio del magistrado ROJAS RÍOS, los planteamientos expuestos en el fallo sobre el alcance de la norma indefectiblemente revelan que la autonomía constitucional de las CAR respecto a determinar los requisitos e información necesaria para tramitar una solicitud queda, por virtud de la disposición, a merced de lo que defina -o llegue a definir- el Gobierno por vía reglamentaria. Manifestó que, en tal sentido, no compartía los argumentos presentados en el juicio integrado de razonabilidad y proporcionalidad que pretenden sustentar la medida de limitación a la autonomía de las CAR y el desvanecimiento del principio de rigor subsidiario.

Así, respecto del argumento sobre la seguridad jurídica como fin a perseguir, resaltó que es precisamente en virtud del principio de rigor subsidiario que se ha contemplado un especial margen de discrecionalidad a las CAR que, inclusive, les confiere la posibilidad de adoptar regulaciones protectoras más estrictas, en atención la diversidad de los ecosistemas, las particularidades de la administración de cada área biogeográfica y las distintas formas de intervención sobre los recursos naturales. No puede perderse de vista que este principio, como

es sabido, supone la articulación con las disposiciones generales adoptadas a nivel central siempre que resulten idóneas y suficientes, pero permite ir más allá de lo definido en el orden nacional cuando ello amerite, en procura siempre de la salvaguarda del ambiente.

A su vez, en relación con el argumento en favor de la supuesta eficiencia administrativa, aseguró que es ilógico que desde el nivel central se pretenda homogeneizar la información y requisitos para las solicitudes de autorizaciones ambientales cuando las intervenciones y los entornos en que estas se van a llevar a cabo son heterogéneos, por lo que no se puede unificar lo que, por su naturaleza, no es unificable, como sucede con el tratamiento de los ecosistemas biodiversos.

Advirtió, también, que la sentencia tomaba partida manifiestamente por un modelo hegemónico de “progreso” o “desarrollo” que contraviene de manera palmaria la diversidad cultural del país y los principios de la Constitución ecológica que ha defendido esta Corte,

Concluyó que la norma examinada no superaba el juicio de proporcionalidad porque, siendo evidente la intensa afectación de la autonomía funcional de las CAR y que se hace nugatorio el principio de rigor subsidiario, existen formas menos lesivas de lograr los fines perseguidos. Afirmó que la Sala Plena pasó por alto que las CAR quedan relegadas básicamente a una tarea de simple subsunción y sin la posibilidad de rehusarse a conceder la licencia o el permiso ambiental, etc., a riesgo de vulnerar el debido proceso administrativo en el pronunciamiento ulterior, si el interesado acreditó los elementos mínimos exigidos en la normatividad emanada del nivel central, aun cuando tal información resulte insuficiente en determinadas circunstancias concretas (v.gr. aplicación del principio de precaución). En cambio, olvidó la Corte que, si eventualmente existiere un desafuero por parte de las CAR al exigir requisitos o información irrazonables, los interesados en adelantar un proyecto cuentan, por ejemplo, con los mecanismos idóneos y eficaces para redargüir la decisión administrativa que les resulte adversa, inclusive acudiendo a medidas provisionales. La solución a la supuesta arbitrariedad no es, por tanto, recortar por anticipado la autonomía de las CAR y vaciar de contenido el principio de rigor subsidiario.

En definitiva –expresó el magistrado ROJAS RÍOS–, esta era una oportunidad propicia, que la Corte Constitucional desperdició, para retomar el precedente sentado en las sentencias C-894 de 2003 y C-035 de 2016, en el sentido de reivindicar la autonomía de las CAR para la protección de los ecosistemas en sus regiones, así como el principio de rigor subsidiario para optimizar la gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales desde una visión no centralista.