

## **REGION - Concepto en términos constitucionales**

En este sentido, el concepto de región establecido en la Constitución hace referencia a modalidades de organización interdepartamental que pueden presentarse en dos ámbitos: i) como ordenación del territorio (región como entidad territorial), y ii) como mecanismo de desarrollo económico y social (región administrativa y de planificación), a saber: i) El primero de ellos es el aludido en la consulta, esto es, región como entidad territorial. El artículo 286 de la C.P. dispone que la ley "podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución". Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización territorial para el cumplimiento de las funciones administrativas. Así, el artículo 307 de la C.P. ordena que la ley orgánica de ordenamiento territorial que ha de expedir el Congreso, debe establecer las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. ii) La Constitución también admite la posibilidad de contribuir al desarrollo integral de sectores del país en distintos frentes. Es así como el artículo 306 C.P. permite que dos o más departamentos se constituyan en "regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio". Su objeto principal será "el desarrollo económico y social del respectivo territorio" y, por lo mismo, las regiones administrativas y de planificación, no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas, tal como lo ha sostenido esta Sala en los Conceptos 906 de 1996 y 1361 de 2001. No escapa a la Sala que el concepto de "región" es enciclopédico y puede corresponder a múltiples criterios según la necesidad política, social, histórica, geográfica o ambiental. Pero jurídicamente, la Constitución Política de 1991 la enmarca en los dos ámbitos expuestos en precedencia y a ellos debe atenerse el intérprete, en atención al carácter normativo de la Constitución y al principio de interpretación conforme que de él se deriva.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el concepto de región, Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2000 y Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conceptos 906 de 1996 y 1361 de 2001.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 286 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 307

## **PROVINCIA - Concepto. Diferencia con región / REGION - Diferencia con provincia**

Las provincias según el artículo 321 C.P., se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. Es claro entonces que en nuestro ordenamiento jurídico, los conceptos de región y provincia tienen características propias que los hacen diferentes. El sólo hecho de que las regiones como entidad territorial o como mecanismo administrativo o de planificación, se constituya por dos o más departamentos, y las provincias con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, es suficiente para descartar cualquier similitud constitucional entre región y provincia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 321

**CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES - El territorio como factor determinante de sus competencias / CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES - Consejo directivo: representación de alcaldes de los municipios comprendidos en el área de su jurisdicción / CORPORACIONES AUTONOMAS**

## **REGIONALES - Interpretación de la expresión “regiones” en cuanto a representación de entidades territoriales en consejos directivos**

Constitucional y legalmente, el territorio nacional puede dividirse, para efectos de fijar la competencia de las CAR, en áreas o espacios territoriales que no necesariamente coincidan con la división político – administrativa del mismo, como en efecto ocurre en el artículo 33 de la ley 99 de 1993; allí puede apreciarse que la competencia de algunas CAR se ubica dentro de ámbitos geográficos que corresponden a municipios pertenecientes a más de un departamento o a uno o varios departamentos. La interpretación sistemática de los principios y normas de la ley 99 de 1993 citados en precedencia, indican que la función estatal de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables se realiza de manera descentralizada a través de las CAR y que son factores reales y objetivos presentes en un territorio que cumple con características homogéneas desde el punto de vista geopolítico, biogeográfico o hidrogeográfico, los determinantes para establecer el ámbito de competencia de las CAR. Ahora, el hecho de que legalmente se tengan en cuenta los criterios expuestos para fijar dicha competencia, no implica dejar de lado que las CAR, según el artículo 23 de la ley 99, la “integran las entidades territoriales” que reúnen tales características y, por lo mismo, su jurisdicción comprende los municipios de uno o varios departamentos, o un departamento, o varios departamentos (como puede constatarse en el artículo 33 de la ley 99), todas ellas entidades territoriales en los términos previstos en el artículo 286 de la Constitución Política: “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”. En consecuencia, cuando el artículo 26 de la ley 99 de 1993 regula la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y establece en el literal d) ibídem que deberá darse participación hasta 4 alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, exigiendo representación para todos los departamentos o regiones que la integran, utiliza esta última expresión en el sentido de entidad territorial, equiparando para los efectos de la norma región con departamento. Dicha equiparación en modo alguno es absurda, comoquiera que las regiones están conformadas por departamentos y éstos a su vez por municipios, según se explicó en párrafos anteriores. Pero no sólo es la interpretación sistemática de las norma lo que lleva a la Sala a la anterior conclusión. Debe recordarse que en el contexto histórico en que se expidió la ley 99 de 1993, se encontraba en funcionamiento la Comisión de Ordenamiento Territorial que fue creada por el artículo 38 transitorio de la Constitución Política de 1991, cuyo texto alude directamente a la región en los términos que fueron expuestos, circunstancias que servían de insumo a una fuerte corriente ideológica que proponía la “regionalización del país”, pretensión que si bien finalmente no se materializó, sí pudo influir en el legislador al momento de expedir la ley 99, llevándolo a incluir el término región en el literal d) del artículo 26 ibídem. Así las cosas, para la Sala el artículo 26 de la ley 99 de 1993, transcrito en el punto 1 de este concepto, regula la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, órgano que cumple funciones de administración de esas entidades. Ese Consejo tiene una composición plural, y en lo referente al literal d) ibídem, su interpretación puede darse en los siguientes términos: a) Requisito material: la elección recae en alcaldes que pertenezcan a los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación; b) Requisito de participación: deben quedar representados todos los departamentos o regiones (previsión hacia el futuro) que integran la Corporación Autónoma Regional. Por regiones se entiende la entidad territorial que reúna los requisitos que exigen la Constitución y la ley. Si el territorio de la Corporación comprende un número plural de departamentos o regiones, la participación será definida en forma equitativa de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional; c) Elemento cuantitativo: hasta 4 alcaldes, de donde se infiere que la norma prevé un mínimo (uno) y un máximo (cuatro); d) Órgano titular de la

elección: la Asamblea Corporativa de la CAR correspondiente; e) Forma de elección: sistema de cuociente electoral.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 26 LITERAL D / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 33

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de 2010**

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00004-00(1983)**

**Actor: MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

**Referencia: Conformación Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR.**

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicita a la Sala de Consulta y Servicio Civil emitir concepto sobre la interpretación del literal d) del artículo 26 de la ley 99 de 1993, relativo a la composición de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Afirma la consulta que de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la ley 99, las CAR son entes corporativos de carácter público, creados por ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, cuyos órganos de administración y control están a cargo de la Asamblea Corporativa, la Dirección General y el Consejo Directivo.

Señala que el artículo 26 de la ley 99 de 1993 establece la composición de los Consejos Directivos de las CAR, resaltando lo dispuesto en el literal d) ibídem. Manifiesta que algunos municipios pertenecientes a la jurisdicción de CORPOGUAVIO, han sostenido que para garantizar la participación de todas las regiones en el Consejo Directivo de esa Corporación, el término “*región*” al que se alude en el citado literal, debe entenderse que se “*asimila a provincia*”.

En este sentido, cita el artículo 286 de la Constitución Política y expone que surge la inquietud acerca de si dado lo preceptuado en el literal d) del artículo 26 de la ley 99, es posible asimilar el concepto de provincia y región, teniendo en cuenta que algunos municipios que hacen parte de la jurisdicción de una Corporación, a la vez son los únicos municipios representantes de las provincias en esa jurisdicción, lo que traería como consecuencia su participación permanente en el Consejo Directivo de la Corporación a la cual pertenecen.

De esta manera concluye indicando la importancia de establecer una regla de interpretación sobre la forma en que debe entenderse el concepto “*región*” previsto en el literal d) del artículo 26 de la ley 99 de 1993, comoquiera que su alcance podría

modificar “la composición de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sentido de garantizar la representación permanente de las provincias en el mencionado órgano de administración de la autoridad ambiental regional”.

En virtud de lo anterior, formula a la Sala las siguientes preguntas:

“1. ¿Cuál es el alcance del concepto de región a que se refiere el Artículo 26 de la ley 99 de 1993? ¿En que casos se aplica?”

2. ¿El concepto de región que trata el literal d) del artículo 26 de la ley 99 de 1993 es equiparable al concepto de provincia al que se hace referencia en la Constitución Política?”

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. El objeto de la consulta.

La interpretación que se solicita a la Sala está referida, en principio, al artículo 26 literal d) de la ley 99 de 1993, que es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 26. **Del Consejo Directivo.** Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;

b. Un representante del Presidente de la República;

c. Un representante del Ministerio del Medio Ambiente;

d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;

e. Dos (2) representantes del sector privado;

f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;

g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y

cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas;

PARÁGRAFO 1º. Los representantes de los literales f. y g. se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente.

PARÁGRAFO 2º. En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993”.

Preliminarmente puede indicarse que la norma transcrita regula la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, órgano que cumple funciones de administración de esas entidades. El Consejo Directivo tiene una composición plural, destacándose para el caso de la consulta lo previsto en el literal d), relativo a los alcaldes que hacen parte de ese Consejo.

## **2. El problema jurídico.**

La consulta puntualmente indaga sobre el concepto de “regiones” previsto en el literal d) del artículo 26 de la ley 99 de 1993, a efectos de cumplir con el requisito de participación que prevé esa norma. En dicho contexto también se alude a los artículos 286 y 306 de la Constitución Política relacionados con las regiones como entidades territoriales, y administrativas y de planificación, respectivamente.

Igualmente, la Sala deberá pronunciarse si para la interpretación de la mencionada disposición legal, resulta procedente asimilar el término “provincia” al de “región”.

Para resolver, se estima necesario, inicialmente, precisar los conceptos de región y provincia. Luego la Sala realizará la interpretación de la norma solicitada en la consulta y, con base en aquélla, dará respuesta a las preguntas formuladas.

## **3. El concepto de Región y Provincia.**

### **3.1. Región.**

Según el Diccionario de la Lengua Española, la palabra “región” significa en su primera acepción: “Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de *clima*, producción, *topografía*, administración, gobierno, etc.”, y en la segunda: “Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por *características geográficas* e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez *en provincias, departamentos, etc.*” (Cursiva fuera de texto).

En similares términos, el Dr. Jacobo Pérez Escobar, en su libro “Derecho Constitucional Colombiano”<sup>1</sup>, expresa que: “El concepto de región es bastante amplio. Puede definirse como una parte del territorio de un país o sección de éste caracterizada por tener tradiciones y costumbres que la diferencian de otras porciones del mismo territorio, así como también por tener *recursos naturales*, actividades económicas y culturales propias, que le dan identidad”. (Ibídem)

---

<sup>1</sup> Editorial Temis, Quinta Edición. Bogotá, D.C., 1997. Pág. 717.

En el ordenamiento jurídico italiano, según Marienhoff, la región es un “*ente territorial*”, que tiene en cuenta los factores naturales, históricos y sociales, citando como ejemplo, las regiones de Lombardía, Veneto, Liguria, entre otras<sup>2</sup>.

Como puede advertirse, en las definiciones expuestas resulta común al término región, la mención a una división del territorio o “entidad territorial” caracterizada por tener tradiciones, historia, geografía y recursos naturales homogéneos.

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C – 207 de 2000, indicó:

“En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un **espacio territorial determinado**, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley”.

En este sentido, el concepto de región establecido en la Constitución hace referencia a modalidades de organización interdepartamental<sup>3</sup> que pueden presentarse en dos ámbitos: *i*) como ordenación del territorio (región como entidad territorial), y *ii*) como mecanismo de desarrollo económico y social (región administrativa y de planificación), a saber:

- i*) El primero de ellos es el aludido en la consulta, esto es, región como **entidad territorial**. El artículo 286 de la C.P. dispone que la ley “*podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución...*”. Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización territorial para el cumplimiento de las funciones administrativas.

Así, el artículo 307 de la C.P. ordena que la ley orgánica de ordenamiento territorial que ha de expedir el Congreso, debe establecer las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

- ii*) La Constitución también admite la posibilidad de contribuir al desarrollo integral de sectores del país en distintos frentes. Es así como el artículo 306 C.P. permite que **dos o más departamentos** se constituyan en “*regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica,*

---

<sup>2</sup> Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, pág. 504. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires. Cuarta Edición, 1990.

<sup>3</sup> Existe sólo una posibilidad de que la organización territorial para la ejecución de labores de la administración, al que sirve la región, también pueda lograrse mediante la integración de entes territoriales de distinto nivel. Es el caso previsto exclusivamente para el Distrito Capital de Bogotá en el artículo 325 Superior: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, **el Distrito Capital** podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

*autonomía y patrimonio propio*". Su objeto principal será "el desarrollo económico y social del respectivo territorio" y, por lo mismo, las regiones administrativas y de planificación, no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas, tal como lo ha sostenido esta Sala en los Conceptos 906 de 1996 y 1361 de 2001.

No escapa a la Sala que el concepto de "región" es enciclopédico y puede corresponder a múltiples criterios según la necesidad política, social, histórica, geográfica o ambiental. Pero jurídicamente, la Constitución Política de 1991 la enmarca en los dos ámbitos expuestos en precedencia y a ellos debe atenderse el intérprete, en atención al carácter normativo de la Constitución y al principio de interpretación conforme que de él se deriva<sup>4</sup>.

Similares argumentos fueron expuestos en su momento por quien lideró en la Asamblea Constituyente el tema del ordenamiento territorial y luego fue presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el artículo 38 transitorio de la C.P., Dr. Orlando Fals Borda:

"Todas estas visiones alternativas de 'región' son útiles e interesantes y, como viene dicho, entre ellas privilegiamos lo cultural e histórico. No obstante, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 existe otra definición de región que es jurídica y de obligatorio cumplimiento, así no refleje las realidades existentes, excepto las político – administrativas con todos sus defectos. Por normas de los artículos 306 y 307, en adelante las regiones colombianas deben configurarse como resultado de protocolos o entendimientos entre gobernadores de departamentos debidamente autorizados, en dos maneras o etapas:

1. Región como entidad administrativa y de planificación (RAP)...
2. Región como entidad territorial plena (RET)....

Como componentes de regiones (RAP Y RET) quedan los municipios y distritos, los departamentos, las provincias y las entidades territoriales indígenas..."<sup>5</sup>. (Los paréntesis son del texto).

Lo expuesto permite reiterar que desde el punto de vista jurídico la eventual mención que una norma realice del término "región" o "regiones" debe entenderse, según el contexto que de ella se derive, como entidad territorial, o administrativa y de planificación.

### **3.2. Provincia.**

En el lenguaje común, provincia es "cada una de las demarcaciones territoriales administrativas en que se organizan algunos Estados"<sup>6</sup>.

El Dr. Jacobo Pérez Escobar<sup>7</sup> expone que históricamente las provincias han sido entidades territoriales (Constitución de 1863), divisiones territoriales administrativas

---

<sup>4</sup> De tiempo atrás, en materia de interpretación de la ley se ha establecido que las definiciones normativas son vinculantes. En efecto, el artículo 28 del Código Civil dispone que las "palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a éstas su significado legal".

<sup>5</sup> REGIÓN E HISTORIA. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. Tercer Mundo Editores – IEPRI Universidad Nacional. Bogotá, D.C., Primera Edición 1996. Págs. 30 – 31.

<sup>6</sup> Diccionario de la Lengua Española.

de los departamentos (Constitución de 1886), y en otras se ha facultado al legislador para autorizar su creación y a las asambleas departamentales para organizarlas (Constitución de 1991).

La ley 4 de 1913, dispuso en su momento en el artículo 131 que: “los Departamentos continuarán divididos en Provincias, y estas con la organización que hoy tienen”.

No obstante, según la obra citada, las Provincias así autorizadas “desaparecieron con el Acto Legislativo No. 1 de 1945 al disponer que el territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquéllas y éstas en Municipios o Distritos Municipales”<sup>8</sup>. En este sentido, es preciso manifestar que las provincias no son mencionadas en el decreto – ley 1222 de 1986 “Código de Régimen Departamental”, ni en el decreto – ley 1333 de 1986 “Código de Régimen Municipal”.

Actualmente, la Constitución de 1991 señala en el artículo 286 que la ley “*podrá darles el carácter de entidades territoriales a las (...) provincias que se constituyan en los términos de la Constitución...*”, recogiendo así una de las acepciones que éstas han tenido en la historia de Colombia. De tal manera, según el artículo 321 de la C.P., corresponde a la ley dictar el “estatuto básico” y fijar el régimen y funciones de las provincias, mientras que las asambleas departamentales son competentes para su creación y organización con base en la ley (en concordancia con el art. 300, num. 6 de la C.P.).

Las provincias según el artículo 321 C.P., se constituyen con **municipios o territorios indígenas circunvecinos**, pertenecientes a un mismo departamento.

Es claro entonces que en nuestro ordenamiento jurídico, los conceptos de región y provincia tienen características propias que los hacen diferentes. El sólo hecho de que las regiones como entidad territorial o como mecanismo administrativo o de planificación, se constituya por dos o más departamentos, y las provincias con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, es suficiente para descartar cualquier similitud constitucional entre región y provincia.

Ahora, la Sala considera que la demostración de las diferencias existentes entre los conceptos de región y provincia sirve como punto de partida para perfeccionar el propósito interpretativo que exige la consulta. De esta manera, como lo que el artículo 26 de la ley 99 de 1993 regula es la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, la interpretación que se solicita debe contemplar, además de lo expuesto, la naturaleza y funciones definidos en esa ley para tales entidades, así como de los principios previstos en la ley 99 sobre participación y organización de las mismas.

Para los anunciados propósitos, la Sala estima que la interpretación a realizar debe observar un criterio sistemático, el cual a la luz de la jurisprudencia implica que al ser la norma jurídica parte de un todo, su significado y alcance debe fijarse “en función del sistema jurídico al cual pertenece”<sup>9</sup>, de manera que se debe preferir aquella interpretación “que mejor permita la armonización de las distintas disposiciones”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Op. Cit. Pág 781.

<sup>8</sup> *Ibíd*em, pág. 782. El artículo 1 del Acto Legislativo No. 01 de 1945, modificó el artículo 5 de la Constitución vigente en ese momento.

<sup>9</sup> Sentencia C-032 de 1999.

<sup>10</sup> Sentencia C-448 de 1996.



#### 4. El territorio como factor determinante de la competencia y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR-.

El artículo 79 C.P., inciso segundo, establece que: “...Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

En vigencia de la Constitución Política de 1991, se expidió la ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”<sup>11</sup>, ordenándose en el artículo 1, numerales 12, 13 y 14, ibídem, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. **Principios Generales Ambientales.** La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física”.

Por su parte el artículo 4 de la ley 99, crea el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, definiéndolo como un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en dicha ley. Entre las instituciones que integran el SINA se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR-, definidas en la ley citada de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 23. **Naturaleza jurídica.** Las corporaciones autónomas regionales son 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 medio ambiente 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.

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta ley a las corporaciones autónomas regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley”. (Se subraya).

---

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial 41.146 del 22 de diciembre de 1993.

Recuerda la Sala que es la misma Constitución Política la que permite que la ley pueda establecer otras divisiones del territorio para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, en este caso el de la protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 285:

“Artículo 285. Fuera de la división general del territorio, habrá las que la ley determine para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

Lo expuesto significa que constitucional y legalmente, el territorio nacional puede dividirse, para efectos de fijar la competencia de las CAR, en áreas o espacios territoriales que no necesariamente coincidan con la división político – administrativa del mismo, como en efecto ocurre en el artículo 33 de la ley 99 de 1993; allí puede apreciarse que la competencia de algunas CAR se ubica dentro de ámbitos geográficos que corresponden a municipios pertenecientes a más de un departamento o a uno o varios departamentos.

La interpretación sistemática de los principios y normas de la ley 99 de 1993 citados en precedencia, indican que la función estatal de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables se realiza de manera descentralizada a través de las CAR y que son factores reales y objetivos presentes en un territorio que cumple con características homogéneas desde el punto de vista geopolítico, biogeográfico o hidrogeográfico, los determinantes para establecer el ámbito de competencia de las CAR.

Ahora, el hecho de que legalmente se tengan en cuenta los criterios expuestos para fijar dicha competencia, no implica dejar de lado que las CAR, según el artículo 23 de la ley 99, la *“integran las entidades territoriales”* que reúnen tales características y, por lo mismo, su jurisdicción comprende los municipios de uno o varios departamentos, o un departamento, o varios departamentos (como puede constatarse en el artículo 33 de la ley 99), todas ellas **entidades territoriales** en los términos previstos en el artículo 286 de la Constitución Política: *“son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”*.

En consecuencia, cuando el artículo 26 de la ley 99 de 1993 regula la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y establece en el literal d) ibídem que deberá darse participación hasta 4 alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, exigiendo representación para todos los departamentos o **regiones** que la integran, utiliza esta última expresión en el sentido de entidad territorial, equiparando para los efectos de la norma región con departamento. Dicha equiparación en modo alguno es absurda, comoquiera que las regiones están conformadas por departamentos y éstos a su vez por municipios, según se explicó en párrafos anteriores.

Pero no sólo es la interpretación sistemática de las norma lo que lleva a la Sala a la anterior conclusión. Debe recordarse que en el contexto histórico en que se expidió la ley 99 de 1993, se encontraba en funcionamiento la Comisión de Ordenamiento Territorial que fue creada por el artículo 38 transitorio de la Constitución Política de 1991, cuyo texto alude directamente a la región en los términos que fueron expuestos, circunstancias que servían de insumo a una fuerte corriente ideológica que proponía la *“regionalización del país”*<sup>12</sup>, pretensión que si bien finalmente no se

---

<sup>12</sup> Al efecto pueden consultarse diferentes documentos como son los Boletines de la Comisión de Ordenamiento Territorial, publicados entre 1992 y 1994; “El Concepto de Región” del Departamento Nacional de Planeación, 1992; Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, Ministerio del Interior, 1995, entre otros, citados por

materializó, sí pudo influir en el legislador al momento de expedir la ley 99, llevándolo a incluir el término región en el literal d) del artículo 26 ibídem.

Así las cosas, para la Sala el artículo 26 de la ley 99 de 1993, transcrito en el punto 1 de este concepto, regula la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, órgano que cumple funciones de administración de esas entidades. Ese Consejo tiene una composición plural, y en lo referente al literal d) ibídem, su interpretación puede darse en los siguientes términos:

- a) **Requisito material:** la elección recae en alcaldes que pertenezcan a los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación;
- b) **Requisito de participación:** deben quedar representados todos los departamentos o **regiones** (previsión hacia el futuro) que integran la Corporación Autónoma Regional. Por regiones se entiende la entidad territorial que reúna los requisitos que exigen la Constitución y la ley.  
  
Si el territorio de la Corporación comprende un número plural de departamentos o regiones, la participación será definida en forma equitativa de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional;
- c) **Elemento cuantitativo:** hasta 4 alcaldes, de donde se infiere que la norma prevé un mínimo (uno) y un máximo (cuatro);
- d) **Órgano titular de la elección:** la Asamblea Corporativa de la CAR correspondiente;
- e) **Forma de elección:** sistema de cuociente electoral.

Con base en las anteriores consideraciones, LA SALA RESPONDE:

*“1. ¿Cuál es el alcance del concepto de región a que se refiere el Artículo 26 de la ley 99 de 1993? ¿En que casos se aplica?”*

El alcance del término “*regiones*” al que se refiere el literal d) del artículo 26 de la ley 99 de 1993, corresponde al concepto constitucional de región como entidad territorial, que aún no ha sido desarrollado por la ley de ordenamiento territorial.

En consecuencia, dicho concepto se aplicaría cuando la jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional comprenda municipios ubicados en varias “*regiones*”, entendidas éstas en los términos anteriormente señalados.

*“2. ¿El concepto de región que trata el literal d) del artículo 26 de la ley 99 de 1993 es equiparable al concepto de provincia al que se hace referencia en la Constitución Política?”*

No. En la Constitución Política los términos “región” y “provincia” responden a características diferentes, y, por tanto, no son equiparables. Además, hoy no están desarrollados en una ley de ordenamiento territorial.

Transcríbese al señor Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO**

**Presidente de la Sala**

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**JARAMILLO**

**Consejero**

**LUIS FERNANDO ÁLVAREZ**

**Consejero**

**JENNY GALINDO HUERTAS**

**Secretaria de la Sala**