C-035-99

Expediente D-2104

Sentencia C-035/99

LICENCIA AMBIENTAL-Finalidad

La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente. La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.

DIAGNOSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS

El diagnóstico ambiental de alternativas, que debe elaborar la persona interesada en la obtención de una licencia ambiental, consiste en la declaración objetiva y debidamente fundamentada que ésta debe hacer a la autoridad ambiental sobre las diferentes opciones escogidas para el desarrollo de un proyecto o actividad, con el fin de racionalizar el uso y manejo de los recursos o elementos ambientales y de prevenir, mitigar, corregir, compensar o reversar los efectos e impactos negativos que pueda ocasionar la realización de dicho proyecto. El estudio de impacto ambiental constituye un elemento de juicio indispensable para la decisión que ha de adoptar la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la concesión de la licencia ambiental, lo cual supone necesariamente su previa evaluación.

DIAGNOSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS-No viola el derecho a la igualdad/DIAGNOSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS-Protección ambiental

Es inadmisible sostener que la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas viole el derecho de la igualdad, porque no se exige a todos los peticionarios de licencia ambiental, dado que la situación objetiva a que da lugar la ejecución de cada proyecto, obra o actividad capaz de producir impacto en el ambiente es diferente, pues el efecto ambiental varía según su naturaleza y magnitud de la respectiva obra o actividad. Tampoco es aceptable el argumento de que la exigencia del referido diagnóstico no conduce a la protección del ambiente, pues precisamente éste se dirige a conocer las posibles opciones con que cuenta el peticionario de la licencia para eliminar, prevenir, mitigar, corregir o compensar los efectos o impactos ambientales. Además, la elección de la alternativa que se considera mas favorable según la autoridad ambiental constituye un instrumento adecuado para orientar desde el punto de vista científico y técnico la elaboración del estudio del impacto ambiental, que es un elemento de juicio necesario para que la comunidad pueda hacer uso racional y

efectivo de su derecho de participación en el trámite de la licencia ambiental.

PRINCIPIOS DE EFICACIA, ECONOMIA Y CELERIDAD

Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en si mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental. El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. Por consiguiente, el ideal es que se realicen dichos deberes sociales, conciliando la efectividad de éstos con la conveniente, prudente y necesaria observancia de dichos principios.

Referencia: Expediente D-2127

Normas Demandadas:

Ley 99 De 1993 Artículo 56

Actora: Edelmira Villarraga González

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., enero veintisiete (27) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir en sentencia de mérito sobre la demanda presentada por la ciudadana Edelmira Villarraga González contra el artículo 56 de la ley 99 de 1993, para lo cual está facultada en virtud de las atribuciones que le otorga el artículo 241-5 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada:

LEY 99 DE 1993

(Diciembre 22)

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.

“Artículo 56. Del diagnóstico ambiental de alternativas. En los proyectos que requieran Licencia Ambiental, el interesado deberá solicitar en la etapa de factibilidad a la autoridad ambiental competente, que ésta se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un diagnóstico ambiental de alternativas. Con base en la información suministrada, la autoridad ambiental decidirá sobre la necesidad o no del mismo y definirá sus términos de referencia en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

“El Diagnóstico Ambiental de Alternativas incluirá información sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra u actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas.

“Con base en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas presentado, la autoridad elegirá, en un plazo no mayor de 60 días, la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental antes de otorgarse la respectiva licencia”.

III.LA DEMANDA.

La demandante solicita la declaración de inexequibilidad del artículo 56 de la ley 99 de 1993, por considerar que dicha norma es violatoria de los artículos 2 y 209 de la Constitución Política.

El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

El trámite relativo a la exigencia de que el peticionario de una licencia ambiental solicite a la autoridad ambiental pronunciamiento acerca de la necesidad de presentar o no un diagnóstico ambiental de alternativas no tiene razón de ser, porque éste es un componente del estudio de impacto ambiental que contiene los mismos aspectos técnicos y científicos exigidos para la expedición de la licencia. Además, dicho trámite es oneroso y causa perjuicios, porque la evaluación del referido diagnóstico implica demora en el trámite de la licencia. En tal virtud, la regulación normativa acusada desconoce los principios de economía, eficacia y celeridad contenidos en el art. 209 de la Constitución.

Con posterioridad a la presentación del referido diagnóstico la autoridad ambiental solicita la presentación del estudio de impacto ambiental; este estudio se exige en todos los casos en que se requiere la expedición de licencia ambiental, lo cual no ocurre con el diagnóstico de alternativas ambientales del cual se prescinde en algunos casos.

La circunstancia de que sea potestativo de la autoridad ambiental exigir o no dicho diagnóstico, implica que no se requiere y al solicitárselo solamente a algunas personas comporta violación del principio de igualdad.

Debe existir una íntima relación entre la adopción de un trámite y el bien asegurado por la norma. El principio de eficacia implica el compromiso de la producción de efectos prácticos a la acción administrativa, esto es, el comportamiento oportuno, útil y efectivo de la acción

administrativa, el cual se complementa con los principios de economía y celeridad. La exigencia del trámite del diagnóstico ambiental de alternativa no conduce a garantizar la protección del medio ambiente, en la medida en que se constituye en un trámite innecesario que posterga el deber de prevención del deterioro ambiental.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Ministerio del Medio Ambiente.

La ciudadana María Idalid Moreno Ramírez, actuando en calidad de apoderada del Ministerio del Medio Ambiente intervino para solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

"….el diagnóstico ambiental de alternativas -D.A.A.-, busca que el componente ambiental haga parte del proyecto desde su iniciación y sea un elemento a tener en cuenta en la toma de decisiones, pues además de ambiental, es decir la participación ciudadana, convirtiéndose en una herramienta de la planificación ambiental que contribuya a seleccionar la mejor opción, lográndose un equilibrio ambiental y la prevención de impactos mayores o la minimización de estos, conllevando finalmente a garantizar un desarrollo sostenible de los recursos naturales, en cumplimiento de la Carta Política".

"Es decir, el diagnóstico ambiental de alternativas -D.A.A- , permite seleccionar la mejor alternativa desde el punto de vista ambiental y establecer si la zona elegida admite ambientalmente la ejecución del proyecto o por el contrario, se encuentra saturada ambientalmente y no es viable el desarrollo del mismo".

"Sin el diagnóstico ambiental de alternativas -D.A.A.- se restringiría la participación ciudadana, en la medida en que no intervendría para la selección del sitio que menos impacto genere en el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, porque la decisión del ciclo sería sólo técnica y económica, incumpliéndose así con el mandato de la parte final del artículo 79 de la Constitución Política antes citada y no se tendría en cuenta la planificación ambiental de los recursos naturales, consagrada también en la Carta Política."

"Si omitiéramos el Diagnóstico Ambiental de Alternativas -D.A.A.- la autoridad ambiental no tendría la posibilidad de seleccionar la mejor opción, con base en la cual se elaboraría el Estudio de Impacto Ambiental. En otras palabras, un estudio sin el previo Diagnóstico Ambiental de Alternativas, sujetaría a la autoridad ambiental a someterse a la única opción presentada por el peticionario de una licencia ambiental en el citado estudio. Bajo estos parámetros, seguramente la función preventiva en materia ambiental que está implícita en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas se perdería, y se trabajaría simplemente con un esquema fundado en medidas de mitigación y compensación."

Las normas de los arts. 79 y 80 de la Constitución constituyen, entre otras, el fundamento jurídico-técnico del diagnóstico ambiental de alternativas porque el Estado tiene a su cargo la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.

En aras de la errónea aplicación de los principios del art. 209 de la Constitución, invocados por la demandante, no se puede sacrificar el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano. En apoyo de esta afirmación se cita la sentencia C-328/95.

2. Departamento Nacional de Planeación.

El ciudadano Ricardo Carrillo Carrillo, Jefe de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, intervino dentro del término de fijación en lista para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con los siguientes argumentos:

Los bienes ambientales pertenecen a todas las personas y es deber de éstos protegerlos y velar por su conservación. Por consiguiente, las decisiones con significación ambiental deben tomarse con amplia participación de la comunidad, a través de mecanismos democráticos en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

El derecho colectivo a gozar de un ambiente sano impone al Estado el deber de su protección, mediante la implementación de mecanismos concretos que permitan su defensa y pongan en marcha planes de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

El trámite de la licencia ambiental obedece a un procedimiento administrativo dirigido a la adopción de una decisión, previa a la evaluación del impacto ambiental, como instrumento fundamental en el proceso de planificación.

La discrecionalidad que tiene la administración para exigir o no el diagnóstico de alternativas, "reside en la facultad potestativa de la autoridad ambiental competente para otorgar la licencia, analizar previamente las diferentes opciones del proyecto para seleccionar la mejor alternativa". Pero dicha discrecionalidad está limitada por la obligación de razonabilidad de las decisiones, sujeta a la transparencia y a la intervención de todos los participantes en el proceso.

El objetivo del diagnóstico ambiental de alternativas es el de evitar impactos por la ejecución de ciertas actividades que afectan el ambiente y que pueden crear controversia social y, además, analizar diversas opciones para seleccionar aquélla que sea mas viable desde el punto de vista social, económico y ambiental.

"Además el diagnóstico ambiental de alternativas previo a la EIA debe focalizar las áreas de estudio y la profundidad del análisis de cada una, es decir, que presenta elementos para la definición de los términos de referencia de la evaluación de impacto ambiental, lo cual permitirá reducir costos. Un primer filtro es la consideración respecto de la aplicabilidad de un régimen EIA a una iniciativa".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar exequible la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones:

El diagnóstico ambiental de alternativas es un trámite administrativo previo a la solicitud de la licencia ambiental que se exige para obras o actividades de magnitud considerable y con

alta potencialidad de afectar el medio ambiente, que tiene como objetivo proporcionar a la autoridad competente para conceder una licencia ambiental la información básica sobre las diferentes opciones para la realización de un proyecto obra o actividad y determinar cual es la mas viable y susceptible de no producir o generar el menor daño al ambiente.

No se trata de un requisito superfluo ni de una carga excesiva para el interesado, porque la información en él contenida, como es la "identificación del proyecto, objetivo, localización, características del entorno, alternativas de realización, efectos y riesgos", debe ser suficientemente conocida por quien se propone realizar el correspondiente proyecto o, por ser elementos indispensables en el estudio de factibilidad y de la decisión acerca de la respectiva inversión.

"Por el contrario, la indicación de la administración sobre la alternativa mas acorde con las políticas ambientales será para el interesado un elemento de mayor certeza sobre las probabilidades de aceptación del proyecto a realizar, y sobre las posibilidades técnicas, económicas y administrativas de la alternativa sugerida por la autoridad ambiental competente para decidir, si procede o no, a adelantar el Estudio de Impacto Ambiental, el cual a diferencia del D.A.A. exige mayor grado de amplitud y precisión en la información suministrada y representa un mayor costo".

La actuación del Estado a través de sus diferentes órganos debe buscar coherencia en desarrollo de los fines que le han sido señalados, como son, entre otros, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los principios deberes y derechos. De ahí que la función administrativa tenga un carácter instrumental con relación a dichos fines.

No se descarta un posible conflicto entre la protección del ambiente y los principios de economía, eficacia, eficiencia y celeridad, pero la operancia de éstos deben valorarse con referencia a los fines fundamentales del Estado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. El problema jurídico planteado.

El cargo central de la demanda gira en torno a considerar que la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas por la autoridad ambiental constituye un trámite innecesario que no garantiza la protección de los recursos naturales y del ambiente y que atenta contra los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, a cuya realización debe apuntar el ejercicio de la función administrativa.

Corresponde a la Corte determinar cómo se resuelve el posible conflicto que puede surgir entre el deber que se le señala al Estado de asegurar la protección del ambiente, frente a la necesidad de asegurar que la actividad que corresponde desarrollar a la administración, con idéntico propósito, garantice la efectividad de los aludidos principios y, en consecuencia, si la norma acusada se ajusta o no a la Constitución.

2. La solución al problema planteado.

2.1. Con el fin de analizar la constitucionalidad de la norma acusada, es preciso partir de la consideración del universo normativo del cual ella forma parte, esto es, el Título VIII de la ley 99 de 1993 (arts. 49 a 62) que regula lo concerniente a las licencias ambientales. La concesión de dichas licencias se encuentra sometida a las siguientes reglas:

– La licencia ambiental es obligatoria, en los eventos en que una persona natural o jurídica, pública o privada, debe acometer la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad susceptible de producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

– La licencia ambiental la otorga la respectiva autoridad ambiental, según las reglas de competencias que establece la referida ley. En tal virtud, la competencia se radica en el Ministerio del Medio ambiente o en las Corporaciones Autónomas Regionales o en las entidades territoriales por delegación de éstas, o en los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, cuando la competencia no aparezca atribuida expresamente al referido ministerio.

Al Ministerio del Medio Ambiente se le ha asignado una competencia privativa para otorgar licencias ambientales, atendiendo a la naturaleza y magnitud de la obra o actividad que se pretende desarrollar y naturalmente al peligro potencial que en la afectación de los recursos y en el ambiente pueden tener éstas. Es así como corresponde a dicho ministerio, por ejemplo, otorgar licencias para la ejecución de obras y actividades de exploración, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías, la ejecución de proyectos de minería, la construcción de represas o embalses de cierta magnitud física, técnica y operativa, la construcción y ampliación de puertos de gran calado, la construcción de aeropuertos internacionales, etc.

– En los procedimientos que requieran licencia ambiental, el interesado deberá solicitar a la autoridad ambiental, en la etapa de factibilidad, que se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un diagnóstico ambiental de alternativas. Definida por dicha autoridad la necesidad del referido diagnóstico y luego de presentado éste elegirá la alternativa o alternativas que constituirán el fundamento para la elaboración del correspondiente estudio de impacto ambiental, el cual debe realizar el interesado según los términos de referencia que aquélla le señale.

A la solicitud de la licencia ambiental deberá acompañarse el estudio de impacto ambiental para su evaluación por la autoridad ambiental y la concesión de la licencia previo el trámite previsto en la ley.

2.2. La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente.

La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que

aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.

2.3. Como puede observarse, la licencia es el resultado del agotamiento o la decisión final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.

El referido procedimiento es participativo, en la medida en que la ley 99/93 (arts. 69, 70, 71, 72 y 74), acorde con los arts. 1, 2 y 79 de la Constitución, ha regulado los modos de participación ciudadana en los procedimientos administrativos ambientales, con el fin de que los ciudadanos puedan apreciar y ponderar anticipadamente las consecuencias de naturaleza ambiental que se puedan derivar de la obtención de una licencia ambiental.

Como etapas de dicho procedimiento los artículos 49 y siguientes de la ley 99/93 han señalado: la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas, la selección por la autoridad ambiental de la alternativa o la decisión de que no se requiere de dicho diagnóstico, la elaboración del estudio de impacto ambiental y la presentación de éste, junto con la petición de licencia, la evaluación de dicho estudio y la decisión de concesión de la licencia.

El diagnóstico ambiental de alternativas, que debe elaborar la persona interesada en la obtención de una licencia ambiental, consiste en la declaración objetiva y debidamente fundamentada que ésta debe hacer a la autoridad ambiental sobre las diferentes opciones escogidas para el desarrollo de un proyecto o actividad, con el fin de racionalizar el uso y manejo de los recursos o elementos ambientales y de prevenir, mitigar, corregir, compensar o reversar los efectos e impactos negativos que pueda ocasionar la realización de dicho proyecto. Es asi como el referido diagnóstico debe hacerse con base en una información mínima sobre “la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra u actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas” (inciso 2°, art. 56).

El estudio de impacto ambiental comprende el conjunto de actividades dirigidas a analizar sistemáticamente y conocer los riesgos o peligros presumibles que se pueden generar para los recursos naturales y el ambiente del desarrollo de una obra o actividad, y a diseñar los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de los efectos o impactos que genera dicha obra y de su manejo ambiental. “Sirve para registrar y valorar de manera sistemática y global todos los efectos potenciales de un proyecto con el objeto de evitar desventajas para el medio ambiente”1.

Según el inciso 2° del art. 57 de la ley 99/93 “El estudio de impacto ambiental contendrá

información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos y socieconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia y evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad".

El estudio de impacto ambiental constituye un elemento de juicio indispensable para la decisión que ha de adoptar la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la concesión de la licencia ambiental, lo cual supone necesariamente su previa evaluación.

La evaluación del impacto ambiental puede ser definida como el proceso a cargo de la autoridad ambiental, dirigido a determinar, estimar y valorar sistemáticamente los efectos o consecuencias negativas que para el hombre, los recursos naturales renovables y el ambiente se pueden derivar de las acciones destinadas a la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que requiere de la aprobación de aquélla.

2.4. La Constitución califica el ambiente sano como un derecho o interés colectivo, para cuya conservación y protección se han previsto una serie de mecanismos y asignado deberes tanto a los particulares como al Estado, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 8, 49, 67, 79, 80, 88, 95-8, entre otros. Específicamente entre los deberes sociales que corresponden al Estado para lograr el cometido de asegurar a las generaciones presentes y futuras el goce al medio ambiente sano están los siguientes: proteger las riquezas culturales naturales de la nación; la diversidad e integridad de los recursos naturales y del ambiente; conservar la áreas de especial importancia ecológica; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer las sanciones legales a los infractores ambientales y exigir la responsabilidad de los daños causados; orientar y fomentar la educación hacia la protección del ambiente; diseñar mecanismos de cooperación con otras naciones para la conservación de los recursos naturales y ecosistemas compartidos y de aquéllos que se consideren patrimonio común de la humanidad y, finalmente, organizar y garantizar el funcionamiento del servicio público de saneamiento ambiental.

El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales, en cuyo trámite, como ya se vio antes se prevé el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre el diagnóstico ambiental de alternativas, la elaboración del estudio de impacto ambiental y la consiguiente formalización de la declaración de éste a través de la presentación de la solicitud de licencia.

2.5. Conforme a las consideraciones precedentes considera la Corte que la norma acusada se ajusta plenamente a la Constitución, por las siguientes razones:

a) Los argumentos de la demandante son, en principio, de mera conveniencia y no de constitucionalidad, pues ellos se dirigen esencialmente a demostrar que la solicitud de pronunciamiento sobre la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas es innecesaria, porque constituye un trámite previo adicional que implica demora en el trámite

de la licencia, que viola la igualdad y no conduce al fin de lograr la protección del ambiente.

b) Los deberes sociales que se han impuesto al Estado por la Constitución, en lo relativo a asegurar a las personas que puedan disfrutar de un ambiente sano, habilitan al legislador para adoptar discrecionalmente las normas que razonablemente conduzcan a lograr dicho cometido. Corresponde a éste, por consiguiente, y no a la Corte Constitucional el juicio político sobre la oportunidad y conveniencia de las respectivas medidas. Como éste ya quedó expresado en la norma acusada y no se aprecia que ella sea irracional o desproporcionada, no estima la Corte que dicha norma pueda ser violatoria de la Constitución.

c) Es inadmisible sostener que la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas viole el derecho de la igualdad, porque no se exige a todos los peticionarios de licencia ambiental, dado que la situación objetiva a que da lugar la ejecución de cada proyecto, obra o actividad capaz de producir impacto en el ambiente es diferente, pues el efecto ambiental varía según su naturaleza y magnitud de la respectiva obra o actividad.

d) Tampoco es aceptable el argumento de que la exigencia del referido diagnóstico no conduce a la protección del ambiente, pues precisamente éste se dirige a conocer las posibles opciones con que cuenta el peticionario de la licencia para eliminar, prevenir, mitigar, corregir o compensar los efectos o impactos ambientales. Además, la elección de la alternativa que se considera mas favorable según la autoridad ambiental constituye un instrumento adecuado para orientar desde el punto de vista científico y técnico la elaboración del estudio del impacto ambiental, que es un elemento de juicio necesario para que la comunidad pueda hacer uso racional y efectivo de su derecho de participación en el trámite de la licencia ambiental.

e) El argumento relativo a la violación de los principios de eficacia, economía y celeridad del art. 209 de la Constitución se contesta en la siguiente forma:

En materia ambiental, como se ha observado antes, el Estado debe cumplir con una serie de deberes sociales encaminados a cumplir la finalidad de asegurar a las personas que puedan gozar de un ambiente sano. El ejercicio de la función administrativa es precisamente el instrumento con que cuenta el Estado para hacer realidad dicho cometido a través de la aplicación de las normas ambientales diseñadas por el legislador con el propósito de alcanzar la aludida finalidad.

Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en si mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental. El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último,

porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. Por consiguiente, el ideal es que se realicen dichos deberes sociales, conciliando la efectividad de éstos con la conveniente, prudente y necesaria observancia de dichos principios.

En relación con el mencionado conflicto se pronunció la Corte en la sentencia C-328/952 así:

"El principio de eficacia exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos. Por otra parte, mediante los deberes constitucionales ambientales, el Estado garantiza el derecho colectivo al ambiente sano. Corresponde a la Corte sopesar las normas constitucionales a la luz de sus fines. La expedición de preceptos legales, en apariencia beneficiosos para la colectividad, no puede sin embargo sacrificar valores constitucionales de superior jerarquía"

Por lo demás, es indudable que la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas favorece la eficacia en el pronunciamiento sobre la petición de licencia, en la medida en que se erige en un instrumento que orienta y facilita la elaboración del estudio de impacto ambiental, y concierta las voluntades de la administración y del peticionario de la licencia, en cuanto a la mejor manera de impedir los efectos desfavorables de la obra o actividad en el ambiente.

3. En conclusión, no encuentra la Corte que la norma acusada viole los principios mencionados, contenidos en el art. 209 de la Constitución, ni ningún otro precepto de ésta. En tal virtud, será declarada exequible.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 56 de la Ley 99 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Hernando Herrera Vergara, no suscribe la presente providencia por encontrarse con permiso debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El estudio de impacto en los Estados miembros de la Comunidad Europea, pag. 11, en "Jornadas de Sevilla, 1988", citado Ramón Martín Mateo en su tratado de Derecho Ambiental Tomo I, pag. 302, Editorial Trivium S.A., Madrid, Primera Edición, mayo de 1991.

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

{p}