

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6340

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006, “por medio de la cual se autoriza y reglamenta la actividad de la Helicicultura y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Andrés Guillermo Cuenca Chávez.

Magistrado ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Andrés Guillermo Cuenca Chávez presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006, “por medio de la cual se autoriza y reglamenta la actividad de la Helicicultura y se dictan otras disposiciones”.

Por auto de fecha 13 de julio de 2006, el magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y ordenó su fijación en lista. Así mismo, dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, al igual que a los Ministros del Interior y de Justicia; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; al Instituto de Estudios Ambientales IDEA de la Universidad Nacional de Colombia y a la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la referida Ley, demandada parcialmente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de acciones, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados, tomados del Diario Oficial N° 46.160, de fecha 23 de enero de 2006:

“LEY 1011 DE 2006

(enero 23)

“Por medio de la cual se autoriza y reglamenta la actividad de la Helicicultura y se dictan otras disposiciones”.

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. La presente ley tiene por objeto autorizar la explotación del caracol terrestre del género Hélix y sus diferentes especies, y reglamentar la actividad de la helicicultura, preservando el medio ambiente y garantizando la salubridad pública. Para estos efectos se tendrán en cuenta las actividades relacionadas con el establecimiento de zoocriaderos, a partir de la recolección y selección del caracol terrestre del género Hélix, de los ejemplares establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país.

ARTÍCULO 2°. ZONAS DE VOCACIÓN HELICÍCOLA. Denomínanse Zonas de Vocación helicícola las regiones del país donde se encuentran los caracoles terrestres del género Hélix. A partir de esta ley, dichas regiones quedan declaradas como zonas aptas para el cultivo de este género de caracol y en ellas se permitirá la explotación de la actividad helicícola, atendiendo las instrucciones que sobre manejo ambiental definan las respectivas autoridades.

Los zoocriaderos de caracol terrestre del género Hélix y sus diferentes especies podrán funcionar en las modalidades extensiva, intensiva o mixta y bajo sistemas abiertos, cerrados o mixtos.”

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaración de inexecutable de los artículos acusados de la Ley 1011 de 2006, al considerar que violan los artículos 1°, 8°, 13, 79, 80, 226, y 313 numerales 7° y 9° de la Constitución, por razones que pueden ser resumidas así:

El caracol terrestre del género Hélix es una especie extraña a nuestro medio ambiente, catalogada, por su carácter invasor como una plaga agrícola, lo cual hace que su introducción al país y su cría en cautiverio constituya una actividad riesgosa para la diversidad biológica.

Las especies exóticas pueden causar la alteración de los ecosistemas, la homogenización de la biota, y, en consecuencia, causar problemas económicos, sanitarios y sociales significativos.

La Ley 1011 de 2006 tiene como finalidad sustraer a la helicicultura del control previo consagrado en el régimen de las licencias ambientales, por medio de la autorización automática del ejercicio de la actividad, creando un modelo de control posterior trazado en los artículos 3°, 4°, y 5° de la citada Ley.

Esta autorización por vía general de la explotación de tal especie permite que la actividad se inicie sin ninguna planificación o evaluación previa, privando al Estado de instrumentos administrativos de control como la licencia ambiental, lo cual hace nugatorio el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución frente al medio ambiente.

Los artículos 1° y 2° de la Ley acusada riñen con el 226 de la Carta Política, al autorizar de manera “automática” la helicicultura, lo mismo que la creación de Zonas de Vocación Helicícola, por cuanto desconocen los compromisos que en materia ambiental adquirió Colombia al firmar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, según el cual quienes suscribieron tal instrumento internacional se obligaron, a impedir que se introduzcan al país especies exóticas que amenacen el equilibrio ecológico.

Según el demandante, las disposiciones acusadas eximen a la helicicultura de la licencia ambiental, lo cual riñe con el artículo 1° de la Carta Política, por cuanto anteponen los intereses económicos de un reducido y específico grupo de ciudadanos -los helicultores-, al interés de la comunidad en la preservación del medio ambiente.

Asimismo, el artículo 1° de la ley demandada al autorizar “por vía general” la explotación de caracol terrestre del género Hélix, desconoce el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 superior, por cuanto, pone en una situación de desventaja a zoocriaderos comerciales de otras especies exóticas que siguen sometidos al régimen de licencias ambientales.

En el enfoque de la demanda, la frase “a partir de la recolección y selección de caracol terrestre del género Hélix, de los ejemplares establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país”, contenida en el artículo 1° acusado, discrimina a las personas que deseen establecer zoocriaderos comerciales del género Hélix a partir de especímenes adquiridos en otros países, toda vez que estos proyectos requieren licencia ambiental, a pesar de que se trata de la misma especie y los impactos ambientales son semejantes.

Agrega que la expresión “a partir de esta ley, dichas regiones quedan declaradas como zonas aptas para el cultivo de este género de caracol y en ellas se permitirá la explotación de la actividad helicícola”, contenida en el artículo 2° demandado, discrimina a las personas que pretendan establecer zoocriaderos en regiones del país que no sean declaradas como tales, por cuanto estos proyectos no estarían cobijados por los beneficios de la Ley 1011 de 2006.

En el inciso segundo del artículo 2° de la Ley acusada, la frase “los zoocriaderos de caracol terrestre del género Hélix y sus diferentes especies podrán funcionar en las modalidades extensiva, intensiva o mixta y bajo sistemas abiertos, cerrados o mixtos” discrimina de manera injustificada a los demás zoocriaderos de especies exóticas, los cuales sólo pueden operar en modalidades intensivas y bajo sistemas cerrados, mientras que los helicultores, con excepción de aquellos que requieren licencia ambiental para la importación de los parentales o por su localización por fuera de las zonas de vocación helicícola, pueden funcionar bajo cualquier modalidad.

Finalmente, señala el actor que el artículo 2° de la Ley 1011 de 2006 al autorizar el establecimiento de zonas de vocación helicícola riñe con los numerales 7° y 9° del artículo 313 superior, por cuanto limita la potestad de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo dentro de sus respectivas jurisdicciones, desconociendo de igual manera la facultad de tales corporaciones frente a la preservación y defensa del patrimonio ecológico.

IV. INTERVENCIONES

Intervino en este proceso la doctora Eugenia Méndez Reyes, actuando en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien solicitó a la Corte Constitucional que se inhiba de decidir de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006 o, en subsidio, declare la constitucionalidad de dichas normas.

En su concepto y recurriendo a varios pronunciamientos emitidos por esta corporación, expuso que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad.

Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado. Y no, por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a planteamientos que no permiten tomar una decisión de fondo.

Por tanto, a juicio de ese Ministerio, la Corte Constitucional debe inhibirse de fallar de fondo con relación a la presente demanda, pues los cargos no cumplen con los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia establecidos por la jurisprudencia para proceder a un estudio sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Precisó que el cargo sobre violación de la autonomía territorial no cumple con el requisito de suficiencia, pues el planteamiento del accionante, al desconocer que el tema ambiental no es del exclusivo resorte de las entidades territoriales locales, no despierta siquiera duda sobre la constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006.

Tampoco considera quebrantado el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994, ni se privilegia el interés particular sobre el general; ni se crea un tratamiento desigual en la misma actividad respecto de la zootecnia de otras especies exóticas.

Expone que ninguno de los apartes de los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006 sustrae a la helicultura de los controles ambientales que establece la Ley 99 de 1993, como tampoco de los demás controles impuestos por otras normas que regulan el tema ambiental, tales como los referentes a la protección de la fauna silvestre o el establecimiento de zootecniarios (L. 611 de 2000, D. 1220 de 2005, D. 1608 de 1978, etc.).

Así, en opinión de esta interviniente, los cargos formulados por el actor no ofrecen certeza, toda vez que la proposición jurídica demandada -supresión del requisito de la licencia ambiental-, no deviene objetivamente del texto normativo contenido en los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006. Es decir, los cargos no recaen sobre una proposición jurídica existente en las normas acusadas, sino que son inferencias subjetivas, conjeturas o presunciones del demandante respecto de estas disposiciones, que en modo alguno constituyen cargos de inconstitucionalidad.

En todo caso, si en gracia de discusión se aceptase que los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006 eliminan el requisito de la licencia ambiental para la helicultura, de todas formas los cargos del actor carecerían de pertinencia, pues la controversia planteada en la demanda

se contrae al ámbito legal y no alcanza el constitucional.

Si el legislador goza de una amplia facultad de configuración en los aspectos ambiental y económico, según lo dispuesto por los artículos 80 y 334 de la Constitución, entonces no se advierte qué disposición de orden constitucional impone al legislador el deber de acudir necesariamente a la figura de la licencia ambiental como mecanismo de protección del medio ambiente frente a la explotación de una actividad económica. Por el contrario, para el cumplimiento de este propósito las normas superiores habilitan al legislador para que, atendiendo la variedad de circunstancias que puedan presentarse, opte por diversas alternativas, medios o figuras jurídicas para lograr la conservación del ambiente, como efectivamente lo hizo en la Ley 1011 de 2006 al imponer como obligación de los helicultores la implementación del Sistema de Administración Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Manejo Sanitario.

En otras palabras, como quiera que la licencia ambiental es una figura de creación legal -aún cuando cumpla una finalidad constitucional-, su implementación en una u otra actividad económica es un asunto que compete determinar al legislador; si éste decide imponer o exonerar de la obligación de la licencia ambiental a una determinada actividad, no es un asunto que, prima facie, tenga relevancia constitucional por cuanto la Carta Política nada dice en torno a los presupuestos, el alcance o la finalidad de esta figura jurídica.

Pone de presente que, como ha sostenido esta Corte, el sistema constitucional de protección del ambiente está caracterizado por un diseño abierto funcionalmente y tener por objeto un asunto de interés nacional, resultando válida, desde el punto de vista constitucional, la concurrencia de todos los órdenes territoriales (Nación, departamentos o municipios), además de las corporaciones autónomas regionales y las autoridades indígenas, en lo que se refiere a la regulación, control y vigilancia para la protección del medio ambiente; lo que se materializa, según los términos de la Ley 99 de 1993, en los principios normativos de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario en el ejercicio de las funciones en materia ambiental.

En este orden de ideas, atendiendo también la presunción de constitucionalidad de que goza la Ley 1011 de 2006, conceptúa esta interviniente que la insinuación del actor en el sentido de que el establecimiento de zonas de vocación helicícola limita la potestad reglamentaria de los concejos municipales en materia ambiental, no brinda indicios de por qué o de qué manera el legislador violó el artículo 313 de la Constitución con la expedición de dicha Ley, pues las autoridades locales bien pueden concurrir con las nacionales en la adopción de las medidas pertinentes para la protección del medio ambiente.

En conclusión, la representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó a la Corte Constitucional que se inhiba en el presente caso o, en subsidio, declare exequibles las normas acusadas, por cuanto no contravienen ningún valor, principio o norma de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 4159 de fecha 31 de agosto de 2006, pidió a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de

2006.

Para el Ministerio Público, las disposiciones acusadas no desconocen la prevalencia del interés general ni las obligaciones del Estado en relación con el ambiente, contenidas en los artículos 8°, 79 y 80 de la Constitución.

La helicicultura es la cría de caracol terrestre durante todo el ciclo biológico, actividad que el legislador pretendió impulsar mediante la Ley 1011 de 2006, autorizando a empresas familiares, microempresas, granjas y zocriaderos la explotación del género Hélix y sus diferentes especies.

Acude a la cita de los diferentes artículos de la Ley en cuestión, incluso los no demandados, para argumentar que la labor debe realizarse preservando el ambiente y garantizando la salubridad pública, para cuyos efectos ha de tenerse en cuenta las actividades relacionadas con el establecimiento de zocriaderos, a partir de la recolección y selección de caracol terrestre del género Hélix, de los ejemplares establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país (art. 1° L. 1011/06).

Las regiones del país donde se encuentran los caracoles terrestres del género Hélix se denominan Zonas de Vocación Helicícola y a partir de la Ley 1011 de 2006 quedaron declaradas como zonas aptas para el cultivo de ese género de caracol y en ellas se podrá desarrollar tal actividad, siempre y cuando se atiendan las instrucciones que sobre el manejo ambiental establezcan las autoridades competentes. Los zocriaderos podrán funcionar en las modalidades extensivas, intensivas o mixtas y bajo sistemas abiertos, cerrados o mixtos (art. 2° ib.).

Los zocriaderos de caracol terrestre del género Hélix deben establecer y mantener un "sistema de administración ambiental", apropiado para la escala e impacto ambiental que genere la actividad sobre el ambiente y los recursos naturales renovables, que debe cumplir las siguientes condiciones: i) incluir compromisos de mejoramiento continuo, prevención de la contaminación, cumplimiento de la legislación y regulaciones vigentes; ii) contener el marco operativo del programa regional, para ejecutar y revisar los objetivos y las metas ambientales; iii) establecer un sistema de documentación de principios y procesos, que sean conocidos y practicados por todas las personas involucradas, asignando responsabilidades a cada uno; iv) establecer unos objetivos y metas ambientales para medir la magnitud del impacto que genera la actividad de zocria en términos de severidad del impacto (magnitud del daño), probabilidad de ocurrencia (riesgo) y permanencia del impacto (duración en el tiempo) (art. 3° ib.).

Para efectos del manejo administrativo ambiental de sus procesos, los zocriaderos de caracol terrestre del género Hélix deben disponer de un plan de manejo ambiental que consagre las memorias técnicas, diseños y planos de sus instalaciones, diagrama del flujo de procesos, manual de operación y mantenimiento de los equipos utilizados, cronograma de actividades diarias, semanales, mensuales y anuales, manejo y disposición final de subproductos de zocria, plan de manejo paisajístico y de repoblación vegetal y un plan de educación continua (art. 4° ib.).

Con el fin de garantizar una producción limpia, tales zocriaderos deben contar con un plan

de manejo sanitario, el cual debe prever cuatro revisiones por año, el uso de antibióticos como método preventivo o curativo en todos los sistemas de cría, siempre y cuando así lo autorice el país comprador, la observancia de todas las referencias técnicas de manejo relacionadas con la prevención de enfermedades consignadas en el Protocolo de Producción, la incineración, en un lugar determinado, de todo material contaminado, así como de los caracoles muertos, lo mismo que un sistema eficaz de evacuación de efluentes y aguas residuales (art. 5° ib.).

En este orden, no encuentra duda de que el legislador sujetó el desarrollo de la helicultura a una serie de mecanismos de control preventivo y concomitante con la ejecución del proyecto, puesto que tanto la política ambiental como los planes de manejo deben ser adoptados con anterioridad a la ejecución de la actividad y su cumplimiento puede ser verificado en cualquier momento por las autoridades ambientales y sanitarias competentes (art. 6 ib.).

El plan de manejo, además de ser un mecanismo de planificación (art. 80 superior), constituye un instrumento de control preventivo de las obras o industrias que puedan generar impacto ambiental, pues debe estar precedido de evaluación y determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que van a desarrollarse tales actividades, lo mismo que las medidas de prevención, mitigación y restauración de los daños o perjuicios que se pueda causar al medio ambiente y a los recursos naturales renovables, tal como se deduce de lo dispuesto en los artículos 1° del Decreto 1220 de 2005 y 4 y 5 de la Ley 1011 de 2006.

Por otra parte, vale destacar que es al legislador a quien le corresponde valorar la capacidad de cada uno de los instrumentos de gestión y control para la realización de los fines del Estado, en relación con la protección del ambiente y determinar, en ejercicio de su libertad de configuración, a cuáles de ellos debe sujetarse el desarrollo de los distintos proyectos, obras o actividades que puedan llegar a afectar el entorno y los recursos naturales renovables.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, no todas las obras o industria requieren licencia ambiental, pues corresponde al legislador y al gobierno nacional determinar cuáles son las actividades que pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y que, por lo tanto, necesitan autorización.

En consecuencia, no le asiste razón al actor cuando afirma que la Ley 1011 de 2006 permite que tal actividad se inicie sin planificación y control previo, desatendiendo la prevalencia del interés general (artículo 1° Const.) e impidiéndole al Estado cumplir las obligaciones que en relación con el medio ambiente le imponen los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución.

Por otra parte, el Procurador consideró que las normas demandadas no riñen con el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas, por cuanto el artículo 1° de la Ley 1011 de 2006 autoriza la explotación de los ejemplares de caracol terrestre del género Hélix “establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país”, lo cual significa que la disposición acusada no está permitiendo la introducción de especies exóticas, sino el aprovechamiento de aquellas que ya se encuentran en nuestro entorno y

que por ello no representan una amenaza a los ecosistemas, habitats o especies diferentes, que es lo que se pretende evitar con la prohibición consagrada en el artículo 8°, literal h), del Convenio sobre Diversidad Biológica.

En el mismo sentido, el artículo 2° acusado declara Zonas de Vocación Helicícola aquellas regiones del país donde se encuentran los mencionados caracoles, cuyo aprovechamiento debe realizarse de conformidad con las instrucciones que sobre el manejo ambiental establezcan las referidas autoridades ambientales.

Tampoco se vulnera el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 superior, por cuanto la Ley 1011 de 2006 de manera alguna autoriza la introducción al país de especies foráneas de fauna, pues su objeto es regular el aprovechamiento de una especie exótica que ya se encuentra en nuestro territorio. Se trata de dos situaciones diferentes: i) el ingreso a nuestro territorio de una especie extraña con destino a zocriaderos y ii) el aprovechamiento de un ser ajeno a nuestros ecosistemas pero que ya se encuentra establecido y adaptado en diferentes regiones del país.

Recordó que según la jurisprudencia constitucional, la igualdad ante la ley no implica coincidencia o similitud en la regulación de hechos sustancialmente distintos, por el contrario, requiere ponderación de las circunstancias sobre las cuales recae una solución jurídica determinada para ajustarla de forma equitativa y razonable.

En este orden, el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diferentes no implica discriminación, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: i) que los hechos sean distintos; ii) que su regulación de manera diferente persiga un fin aceptado constitucionalmente y iii) que la consecución de ese fin por los medios propuestos sea posible y adecuada. La primera de tales condiciones corresponde al ámbito de lo empírico, la segunda a la legalidad y la tercera a la prescripción constitucional.

En este caso, se ha demostrado que se trata de dos situaciones de hecho distintas, frente a las cuales el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, ha considerado, de manera razonable y justificada, que merecen tratamiento diferente, pues la afectación que ellas pueden causarle al medio ambiente también es distinta; por lo tanto, las medidas de protección de los recursos naturales renovables que deben aplicarse en uno y otro caso no tienen porqué ser las mismas.

Así las cosas, no puede afirmarse, como lo hace el actor, que exista vulneración del principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 superior, pues sólo las situaciones iguales deben recibir tratamiento igual.

Para el demandante, la expresión “a partir de esta ley, dichas regiones quedan declaradas como zonas aptas para el cultivo de este género de caracol y en ellas se permitirá la explotación de la actividad helicícola”, contenida en el artículo 2° atacado, discrimina a quienes pretendan establecer zocriaderos en regiones del país que no sean declaradas como tales, por cuanto estos proyectos no estarían cobijados por los beneficios de la Ley 1011 de 2006.

Pero tal como se desprende de la disposición acusada, las Zonas de Vocación Helicícola son

las regiones de país donde se encuentran establecidos y adaptados los caracoles terrestres del género Hélix, razón por la cual tales especímenes no representan un peligro para el ecosistema.

Cosa diferente se presenta en otras regiones del país donde esos especímenes no se encuentran adaptados y por lo tanto pueden llegar a convertirse en una amenaza o peligro para el medio natural, lo cual hace necesaria la exigencia de instrumentos de planificación y control, tal como la licencia ambiental.

En este evento también se presentan dos situaciones diferentes, que por lo tanto no pueden tener un tratamiento similar, lo cual hace imposible la violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior.

Sobre la frase “los zoocriaderos de caracol terrestre del género Hélix y sus diferentes especies podrán funcionar en las modalidades extensiva, intensiva o mixta y bajo sistemas abiertos, cerrados o mixtos”, consagrada en el inciso segundo del artículo 2° acusado, que según el actor discrimina de manera injustificada a los demás zoocriaderos de especies exóticas, el Procurador reitera que si bien el caracol terrestre del género Hélix es exótico, las disposiciones acusadas se refieren a la explotación de especies que ya se encuentran establecidas en las diferentes regiones del país, lo cual no permite que se les de un trato igual a aquellas que no están adaptadas en nuestro medio ambiente. En este orden, la naturaleza misma de las cosas impide una regulación jurídica igual, lo cual sí reñiría con el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional.

Advirtió el representante de la sociedad que el artículo 2° de la Ley 1011 de 2006 no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio

El numeral 7° del artículo 313 de la Carta faculta a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo; sin embargo, tales corporaciones deben ejercer esa facultad de conformidad con la ley, esto es, si bien los municipios y distritos en virtud de su autonomía y de la facultad que expresamente les otorgó el estatuto fundamental son competentes para señalar las reglas aplicables en relación con el uso del suelo, también es cierto que es al legislador a quien le corresponde establecer los parámetros a los cuales deben ceñirse las normas que expidan las autoridades municipales para ordenar el territorio respectivo.

Tampoco le encuentra razón al actor cuando afirma que la disposición acusada desconoce la facultad de los concejos municipales para dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico de la entidad territorial, puesto que, al igual que en el caso anterior, tal función la deben ejercer los municipios de conformidad con la ley. Al respecto, vale recordar que el artículo 288 de la Carta Política establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

Por otra parte, según el principio de gradación normativa consagrado en el artículo 63 de la

Ley 99 de 1993, que tiene como fundamento el artículo 228 superior, las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, deben respetar el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas establecidas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Conforme a tal disposición, las funciones en materia ambiental atribuidas por la Constitución Política a los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley.

Así las cosas, el Ministerio Público consideró que el artículo 2° de la Ley 1011 de 2006, por este aspecto, no vulnera el 313, numerales 7° y 9°, de la Carta Política y, en consecuencia, solicitó a la Corte Constitucional que declare su exequibilidad.

Además, los argumentos esgrimidos por el actor contra los preceptos acusados no permiten determinar su inconstitucionalidad, si se mira en su integridad la Ley 1011 de 2006, la cual consagra todo lo que el actor echa de menos, esto es, los instrumentos de control previo y concomitante con el desarrollo de la helicultura - para ejemplares de caracol terrestre del género Hélix establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país -, tales como el Sistema de Administración Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Manejo Sanitario, los cuales deben ser adoptados con anterioridad a la ejecución del proyecto y cuyo cumplimiento debe ser verificado por las autoridades ambientales competentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de la acusación contra una ley.

Segunda. Lo que se debate.

2.1. Se debe examinar si, como lo plantea el demandante, las normas acusadas al consagrar la autorización general de la helicultura, vulneran el principio de primacía del interés general, el derecho a la igualdad, el medio ambiente sano y la legitimación de todas las personas para participar en las decisiones que puedan afectarlo.

Para el actor, la eliminación del requisito de la licencia ambiental para la helicultura desconoce el Convenio sobre Diversidad Biológica y el principio de prevalencia del interés general, por cuanto al beneficiar a un grupo de personas -los helicultores- se está permitiendo el ingreso al país de especies nocivas para el ecosistema.

2.2. La representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se opuso a la procedencia de la acción, pues en su concepto la demanda no reúne las exigencias básicas que permitan controvertir la constitucionalidad de las normas. En subsidio, solicitó que se declare la exequibilidad de las mismas, al considerar que la Ley 1011 de 2006 trae como beneficios la posibilidad de sustitución de cultivos, generación de empleos directos e indirectos, aumento de las exportaciones, ingresos para los productores en el sector rural y, en general, contribuye a dinamizar el sector agropecuario.

2.3. El Procurador halla exequible la preceptiva acusada, manifestando que si se mira en su integridad la Ley 1011 de 2006, las normas demandadas no contravienen los preceptos constitucionales invocados por el actor; ni desconocen la prevalencia del interés general, ni impiden el cumplimiento de actividades estatales frente al medio ambiente, tampoco desconocen el derecho a la igualdad, ni la autonomía de las entidades territoriales.

2.4. Planteado así el objeto de la presente acción, se examinará si se está ante las vulneraciones que aduce el demandante.

Tercera. Análisis de los cargos expuestos por el demandante contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006 e inhibición de la Corte para proferir una decisión de fondo.

Se trata de determinar si las acusaciones del actor contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006, alcanzan a configurar cargos de inconstitucionalidad, que conduzcan a decidir si el legislador desconoció los deberes estatales de protección ambiental, el derecho al ambiente sano, la prevalencia del interés general, el derecho a la igualdad y la legitimación de todas las personas para participar en las decisiones que puedan afectarlas.

Para el ciudadano demandante, la ley elimina el requisito de la licencia ambiental exigida para la actividad de la helicultura, lo cual, según afirma, desconoce el Convenio sobre Diversidad Biológica y el principio de prevalencia del interés general, por cuanto al beneficiar a un grupo de personas -los helicultores- se está permitiendo el ingreso al país de especies nocivas para el ecosistema.

Debe la Sala advertir que al decidir sobre la admisión de esta demanda, el magistrado sustanciador observó que no cumplía los requisitos formales exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, pero finalmente la aceptó, al leer el segundo escrito con el cual el actor buscó corregirla.

Sin embargo, en este momento procesal, cuando se dispone de todos los elementos de juicio, con el concepto del señor Procurador y, especialmente, la intervención de la representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Sala puede valorar en mejor forma si realmente está ante cargos suficientes que permitan una decisión de fondo sobre lo debatido, o si hay una mera apariencia de formulación de cargos, caso en el cual la Corte no puede pronunciarse de fondo.

En efecto, pese a que el señor Procurador solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, debe tenerse en cuenta que para llegar a esta conclusión analizó el texto íntegro de la Ley 1011 de 2006 y no solamente los artículos 1° y 2° acusados, resultando notorio que frente a ellos, per se, no se desprende un cargo de inconstitucionalidad.

Al respecto cabe anotar que la Corte, en sentencia C-251 de 16 de marzo de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño, explicó que los cargos de la demanda deben tener la característica de ser predicables de las normas demandadas, es decir, deben guardar conexión lógica con ellas, además de lo cual deben plantear una verdadera contradicción entre el contenido normativo de la disposición que se acusa y el texto de la Constitución Política¹; los cargos de inconstitucionalidad no pueden estar fundamentados en la aplicación práctica que de ellos

haga una autoridad pública², ni tampoco tener como fundamento hipótesis extra - normativas, es decir, no pueden estar dirigidos a cuestionar la validez constitucional de supuestos que no han sido regulados por la disposición que se ataca. De otro lado, las glosas deben ser suficientes, lo cual quiere decir que deben sustentar, del modo más claro posible y completo la inconstitucionalidad de la ley impugnada³.

Así mismo, señaló que siendo de carácter rogado la competencia de la Corte en acciones de inconstitucionalidad, esta corporación no puede hacer caso omiso de ello y, mucho menos, establecer, por sí y ante sí, cuál es la supuesta disposición constitucional infringida y cuál es el concepto de violación que de allí se deriva.⁴

Dentro de este contexto, para el demandante los artículos 1° y 2° de la Ley cuestionada autorizan de manera automática la helicultura y la creación de zonas de vocación helicícola, desconociendo los artículos 1°, 13, 79, 80, 226 y 313 numerales 7° y 9° de la Constitución y los compromisos que en materia ambiental adquirió Colombia al firmar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994.

Pero estos planteamientos no reúnen las mínimas características que permitan realizar el examen de constitucionalidad correspondiente, por las siguientes razones:

1. En el texto de la Ley 1011 de 2006, se dice que se reglamenta la actividad de la helicultura, preservando el medio ambiente y garantizando la salubridad pública; así mismo, como es fácilmente verificable, se explica que se autoriza la explotación del caracol terrestre del género Hélix, pero en ningún momento se habla de una introducción automática e incontrolada al país, como asevera el actor, afirmación que es sólo eso, un aserto subjetivo, manera personal de interpretar la Ley, que termina dándole un alcance que no tiene. Al respecto, en sentencia C-504 de 9 de noviembre de 1995, la Corte sentó los siguientes criterios:

“Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexecutable que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inexecutable de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente, sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución.”

2. La supuesta eliminación de la licencia ambiental no deviene objetivamente del texto normativo contenido en la Ley 1011 de 2006, apareciendo como una conjetura realizada por el demandante, pues en ningún momento los artículos acusados como inconstitucionales imponen su supresión, pues el requisito de tal licencia dimana de otros preceptos, razón por la cual este cargo carece de pertinencia.

Adicionalmente, aún si se aceptara que la norma demandada suprime la figura de la licencia ambiental, esto no constituiría por sí sólo un problema constitucional, pues bien pudiera prescindirse de ella, siempre que existieran otros medios que la suplieran y fuesen más eficaces en la protección de la naturaleza. No hay un argumento sobre cómo podría producirse la violación constitucional y para desarrollar el concepto el actor hace una comparación entre normas legales que la exigen, lo que resulta insuficiente para configurar el cargo por este aspecto.

3. Tampoco elabora apropiadamente el concepto de violación del derecho a la igualdad. Como en el caso anterior, el cargo se apoya únicamente en las afirmaciones generales del demandante en este sentido, sin que hubiera suministrado las explicaciones necesarias encaminadas a demostrar que los artículos demandados generan discriminación. Esas disposiciones se refieren a la explotación de especies que ya se encuentran en el país y no a aquellas que no están adaptadas en nuestro medio ambiente, echándose de menos supuestos de comparación que permitan inferir la hipotética vulneración del derecho a la igualdad.

4. El demandante considera que “la autorización automática y expedita de la helicultura desconoce los compromisos que en materia de control de especies exóticas e invasoras adquirió el país al firmar el Convenio sobre la Diversidad Biológica asumiendo una posición solitaria aislada del consenso internacional, hecho que se opone al artículo 226 Superior”.

Como se ve, la acusación no llena las exigencias de procedibilidad del juicio de constitucionalidad, donde resulta necesaria la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad, que permita a la Corte determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley, el texto de la Constitución Política y los compromisos adquiridos internacionalmente.

5. Finalmente, para el actor la Ley 1011 de 2006 en su artículo 2°, al autorizar el establecimiento de zonas de vocación helicícola, vulnera el artículo 313 superior, en sus numerales 7° y 9°, por cuanto limita la potestad de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, supuestamente desconociendo la facultad de tales corporaciones de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del ente territorial.

Sobre este aspecto, encuentra la Sala que el demandante solamente expone su inquietud frente a la función otorgada por la Constitución a los concejos municipales, que en su concepto se ve limitada por la creación de tales zonas, sin que hubiere estructurado de manera suficiente, específica y concreta de qué forma estima que se presenta la vulneración constitucional aducida.

No basta afirmar, como ocurre en esta demanda, que con la expedición de unas normas

(artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006) el legislador haya desconocido la protección del ambiente sano y de los recursos naturales (artículos 8°, 79 y 80 de la Constitución), así como los compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), pues recuérdese que el primer paso para ejercer el control constitucional sobre las disposiciones legales o con fuerza de ley es la incoación que efectúe el demandante, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales contenidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, claro está que sin perjuicio de atender lo estatuido por los artículos 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996, orgánica de la administración de justicia.

Esto significa que aun cuando haya sido corregida y admitida la demanda, si no se alcanza a cumplir lo requerido, lo cual suele evidenciarse al abordar el estudio de fondo y particularmente a la luz de las intervenciones, como el juez constitucional no puede llenar este vacío a su arbitrio, la única opción que desafortunadamente queda es la inhibición.

En este orden de ideas, resulta oportuno recordar que sobre las exigencias que debe satisfacer una demanda de inconstitucionalidad, la Corte en numerosas oportunidades ha manifestado que éstas hacen parte esencial del propósito que busca la propia Carta, en el control constitucional de las leyes. Ha señalado que el cumplimiento del requisito del artículo 2°, numeral 3°, del Decreto 2067 de 1991, le permite a la Corte desarrollar su función en debida forma, pues delimita el campo en el cual hará el análisis de constitucionalidad correspondiente. No basta, entonces, proponer cualquier acusación para entender que el requisito en mención se ha cumplido. Es necesario que el cargo se exponga con suficiencia, a efectos de que el precepto acusado sea susceptible de confrontación con los textos constitucionales que se consideran vulnerados. En la sentencia C-1052 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espínosa, que reunió y sistematizó la jurisprudencia que se ha consolidado sobre el tema, se señalaron los criterios mínimos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para que pueda ser decidida de fondo: objeto demandado, concepto de violación, razones claras, específicas, pertinentes y suficientes.

Al no cumplirse esto en el presente caso, la Corte se inhibirá de proferir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006, por ineptitud sustancial de la demanda.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 1011 de 2006, “por medio de la cual se autoriza y reglamenta la actividad de la Helicultura y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-1294 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.