Sentencia C-123/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6875

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1011 de 2006

Demandante: Andrés Guillermo Cuenca Chaves

Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Humberto Antonio Sierra Porto -quien la preside- Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere esta sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés Guillermo Cuenca Chaves, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 1011 de 2006.

Mediante Auto del 6 de agosto de 2007, el magistrado sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso a los Ministerios del Medio Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial y de Agricultura y Desarrollo Rural y a las facultades de Biología de las Universidades Nacional, de los Andes, Jorge Tadeo Lozano y Pontificia Javeriana.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado, y se subraya y resalta el aparte demandado.

LEY 1011 DE 2006

(enero 23)

Diario Oficial No. 46.160, de 23 de enero de 2006

CONGRESO DE COLOMBIA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. 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 de caracol terrestre del genero Hélix, de los ejemplares establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país.

ARTÍCULO 2o. 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

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La demandante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 1º, 8, 13, 79, 80, 226 y 313 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

-Consideraciones previas

En primer lugar, el demandante presenta un panorama general de la helicicultura, que es la técnica de cría del Helix aspersa, comúnmente conocido como caracol Hélix. Igualmente, resalta las características de esta especie, apreciada por la gastronomía internacional. El actor describe los mecanismos de producción y señala que el caracol se cultiva en tres modalidades: extensivo o abierto, mixto e intensivo o cerrado. Advierte que la Helix Aspersa es apenas una de las especies de caracol Helix cultivadas en el mundo, caracol que no es nativo de Colombia, sino una especie exótica, extraña o ajena al ecosistema y hábitat nacionales.

Considera que la introducción de especies no nativas en ecosistemas ajenos corre el riesgo de convertirlas en plagas para la agricultura, la ganadería, las comunidades naturales o para el hombre. Así, la especie foránea se convierte en invasora, cuando fallan los controles

ecológicos del ecosistema receptor. Este fenómeno se encuentra suficientemente documentado, dice el demandante, tal como lo ilustran ejemplos vividos en diferentes países.

Advierte que antes de la expedición de la Ley 1011 de 2006, la normativa no prohibía la cría en cautividad del caracol Hélix. No obstante que la actividad de cultivo de este caracol es lícita, su introducción exige la obtención de licencia ambiental que impida la afectación del ecosistema nativo. La expedición de dicha licencia compete al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En este contexto, el demandante se pregunta si tiene sentido que el legislador haya autorizado por vía general la helicicultura, a sabiendas de los riesgos que la práctica de esta actividad puede generar para el medio ambiente.

El demandante presenta algunas cifras y un completo estudio sobre el cultivo del caracol Helix en el país y en otros países de América, a pesar de lo cual manifiesta que ésta es una especie invasora, una plaga agrícola.

-Cargos de inconstitucionalidad

El demandante considera que la ley demandada es inconstitucional porque autoriza el cultivo del caracol Helix sin someterlo a la expedición de la licencia ambiental. Señala que el legislador decidió autorizar y reglamenta una actividad que ya estaba regulada, con el fin de sustraerla del régimen anterior y de someterla a un sistema de autorregulación que recurre a otros mecanismos de control ambiental.

Señala que en los antecedentes de aprobación de la ley quedó en evidencia la intención del legislador de legalizar los 10.800 helicicultivos que venían funcionando sin licencia ambiental. Con dicha amnistía ambiental se autorizó el cultivo de esta especie, lo que constituye una infracción ambiental sancionable según la Ley 99 de 1993.

Añade que aunque la licencia ambiental no es el único medio de garantizar el cultivo responsable de esta especie de animal, considera que los otros mecanismos creados por la ley – Sistemas de Gestión Ambiental-, son instrumentos destinados a guiar los esfuerzos de las empresas para garantizar la protección de la salud humana, que aplican a los proceso ya iniciados, pero no son herramientas de manejo y control ambientales, sino mecanismos de autogestión que no son vinculantes.

Precisa que los Planes de Manejo Ambiental, que también pretenden controlar el cultivo del caracol, son componentes del estudio de impacto ambiental según la legislación vigente que se aplican a programas ya iniciados. En cambio, la licencia ambiental es un requisito que tiene un componente de previsión hacia el futuro, para garantizar que un programa de cultivo no afecte el medio ambiente. La eliminación de la licencia ambiental para el desarrollo de la helicicultura y la mención del Plan de Manejo Ambiental convierte la excepción en la regla. Igual sucede con el Plan de Manejo Sanitario, que con los demás, constituyen herramientas no apropiadas para garantizar que el cultivo del caracol Helix no impacte negativamente el medio ambiente.

El demandante insiste en que la autorización automática y expedita de la helicicultura, actividad que comporta serios riesgos para el medio ambiente y la estabilidad ecológica, priva al Estado de mecanismos de control como la licencia ambiental. Al efecto, cita la jurisprudencia constitucional que prescribe la necesidad de las licencias ambientales como mecanismos de control de la preservación del medio ambiente y recalca la necesidad de que el Estado conserve el control de actividades comerciales que puedan perjudicarlo. Dicho control, dice, debe ser previo, y no sobre los cultivos que ya están en marcha. El control previo le permitiría impedir que el caracol Helix se cultivara en zonas de existencia de moluscos nativos, con los cuales aquél podría competir.

Por otro lado, la autorización automática del cultivo del caracol impide a la comunidad participar en las decisiones que la afectan, pues el caracol tiene efectos directos que repercuten en el ambiente sano y la comunidad no tiene posibilidad de impedir el establecimiento de zoocriaderos.

En relación con las Zonas de Vocación Helicícola, señala que llama la atención que el legislador haya dispuesto que dichas zonas son aquellas en que se encuentren dichos caracoles, pues esta condición no distingue entre la presencia de animales en cautiverio o en vida silvestre. Sostiene que el Helix Aspersa ya ingresó ilegalmente al país, por lo que se encuentra en el medio de manera silvestre, lo que no le quita la calidad de especie exótica y plaga agrícola.

Sostiene que para el legislador no son relevantes las condiciones ecológicas del lugar, la presencia de especies endémicas o las actividades agrícolas, sino que le basta con admitir que en la zona haya presencia de caracol Helix, lo cual permitiría que dicha especie se propagara en detrimento del medio ambiente y de los seres humanos.

Lo anterior se agrava –dice- por el permiso de que el caracol se cultive de manera extensiva, mixta o cerrada, pues ninguno de estos métodos permite la efectiva contención de su propagación. Sostiene que en el país hay más de 10.800 helicicultores, frente a los cuales la comunidad ha quedado atada de manos, pues la eliminación del permiso previo impide regular el cultivo de esta especie exótica. Los mecanismos instalados por el legislador no permiten el control previo de la actividad, sino que facilitan el de la que ya se inició, con grave deterioro para el medio ambiente.

Sostiene que el principio de “precaución”, reconocido constitucionalmente por la Sentencia C-293 de 2002, obliga al establecimiento de un régimen de licencias ambientales para controla la helicicultura.

Precisa que la regulación demandada vulnera normas de derecho internacional, convenios y tratados firmados por Colombia. En concreto, atenta contra el principio de precaución que impone el Convenio Sobre Biodiversidad Biológica, aprobado mediante Ley 165 de 1994, y que obliga a tomar medidas cautelares ante la incorporación de especies exóticas a un medio nativo. En este sentido, considera que las medidas legislativas que autorizan en general el cultivo del caracol Helix cambian de dirección en los compromisos adquiridos internacionalmente por Colombia.

A lo anterior, agrega que la autorización que por vía general se da para la explotación del

caracol Helix, por la cual se suprime la licencia ambiental como exigencia de control, impone el interés particular sobre el interés general, desconociendo con ello el artículo 1º de la Carta y artículos específicos de la Ley 99 de 1993 de política ambiental. Por eso considera que aunque es necesario permitir la cría del caracol, ésta debe estar precedida de una licencia o de un control previo.

Precisa que la norma que elimina la licencia ambiental para la cría de caracol Helix vulnera el derecho a la igualdad de criadores de otras especies exóticas, a quienes sí se les exige licencia ambiental. Además, al establecer la ley que la licencia no se exigirá a quienes formen zoocriaderos a partir de la recolección de caracoles establecidos y adaptados en las diferentes regiones del país discrimina a quienes desean hacerlo con caracoles importados, a quienes sí se les exige la licencia, pese a tratarse de la misma especie animal. Igualmente dice que es discriminatorio que sólo se permitan zoocriaderos en ciertas áreas del país, cuando otras podrían también dedicarse a dicha actividad.

Argumenta que permitir que los criaderos de caracoles se acondicionen sin licencia ambiental y en cultivos extensivos, sin cerramientos adecuados, es garantizar la expansión incontrolada de esta especie.

De otro lado, sostiene que la medida aquí reseñada atenta contra la autonomía territorial, pues los municipios son las entidades encargadas de la regulación del uso del suelo (art. 313 C.P.), así como de dictar normas sobre control y preservación del patrimonio ecológico. La disposición acusada limita la autonomía de las entidades territoriales para fijar el destino del suelo, al comprometerlas con el cultivo del caracol Helix en sus territorios. El legislador no puede imponer un uso específico del suelo, que no consulta las necesidades y características propias de cada ente territorial. En el mismo sentido, los entes territoriales tienen autonomía en el manejo de sus competencias ambientales, por lo que la norma también quebranta ese principio.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

En representación del ministerio de la referencia, intervino en el proceso el abogado Tito Simón Ávila Suárez para solicitar a la Corte la declaración de constitucionalidad de la norma.

A juicio del Ministerio, la especie Helix Aspersa es una especie foránea y altamente invasora. No obstante, la especie ingresó ilegalmente al país desde hace varios años, tras lo cual se propagó rápidamente. Años después, los caracoles habían colonizado vastas zonas del territorio nacional, gracias a las posibilidades económicas ofrecidas por su comercialización. Ante la imposibilidad de acreditar el origen ilícito de esta especie, los zoocriaderos se instalaron sin las debidas licencias ambientales. Ante esta situación, el legislador decidió regularizar la cría del animal, por lo cual expidió la Ley 1011 de 2006. Así, la finalidad de la ley es regularizar la cría del Helix Aspersa, respecto de los zoocriaderos que ya están funcionando, convirtiendo al Helix Aspersa en la única especia con un régimen excepcional menos riguroso para su cría, y exigir la licencia ambiental a los criaderos que se inicien con posterioridad a su expedición.

Aduce que la demanda no especifica de manera concreta en qué consiste la violación constitucional, pues se limita a señalar las normas constitucionales que considera infringidas. Adicionalmente, considera que la expresión “autorizar” utilizada por la ley no elimina automáticamente la exigencia de una licencia ambiental, más cuando la misma ley advierte que la explotación del caracol Helix debe hacerse con preservación del medio ambiente y garantizando la salubridad pública.

Por ello, la norma amarra la explotación del caracol Helix al deber de preservar el medio ambiente sano, a través de los mecanismos que la autoridad fije mediante reglamento con esa finalidad, por supuesto incluyendo la licencia ambiental para las actividades de zoocría en las modalidades establecidas por la ley.

Para el Ministerio, la licencia ambiental no está demeritada por el contenido de la ley pues, amén de que se exige para los proyectos de zoocría que se inicien en adelante, la ley prevé herramientas destinadas a la preservación del medio ambiente, como son el sistema de administración ambiental y los planes de manejo ambiental y sanitario.

Considera que si bien la licencia ambiental es un valioso mecanismo de control, no es la única herramienta que permita adoptar decisiones ambientales, pues pueden existir otras de mayor efectividad. Considera que las expresiones consignadas en la ley no excluyen la posibilidad de que la autoridad ambiental exija en su regulación la licencia ambiental, u otras exigencias, en preservación del medio ambiente. De allí que el cargo no se predique de la norma acusada.

Sostiene que la norma tampoco viola compromisos internacionales adquiridos por Colombia, porque la regulación incluye mecanismos de control de especies exóticas que incluso pueden ser de mayor utilidad que la licencia ambiental, como son los planes de manejo ambiental y sanitario, y la adopción de un sistema de administración ambiental que puede ser incluso más exigente que la propia ley.

Reconoce que el caracol Helix Aspersa es una especie exótica, proveniente de Europa, que se ha establecido en el territorio nacional con fines económicos, pero que tal circunstancia no es incompatible con la adopción de medidas de control ambiental, por lo que esta decisión no tiene que rayar con la inconstitucionalidad. En ese contexto, afirma que las normas internacionales no tiene por qué verse afectadas, si se adoptan medidas de control destinadas a evitar el daño al medio ambiente y a los recursos naturales.

Indica que la norma acusada no ha privilegiado el interés particular sobre el general, porque la misma disposición ha previsto mecanismos de control para preservar el medio ambiente, entre los que no se excluye la licencia ambiental. Además, la actividad comercial no puede quedar prohibida, lo que se requiere es la sujeción a normas de control y protección del interés general.

Señala también que la norma no establece discriminación respecto de zoocriaderos en otras regiones del país, porque el legislador decidió sectorizar la explotación en zonas en donde ya existe la especie, aprovechando su presencia en ellas, y evitar su propagación a otras zonas del país. En cualquier caso, a los cultivadores que ya estén explotando este recurso, se les exigirá un plan ambiental y sanitario, además de un sistema de administración ambiental,

pero nada excluye que también se les solicite la licencia ambiental.

Finalmente, establece que la norma no vulnera la autonomía territorial, porque las entidades territoriales conservan la facultad de regular el uso del suelo, sobre la base de la permisión de la actividad productiva derivada de la explotación del caracol de tierra.

2. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En representación del ministerio de la referencia, intervino en el proceso la abogada Eugenia Méndez Reyes para solicitar a la Corte que se inhiba de emitir pronunciamiento de fondo o, en su lugar, declare la constitucionalidad de la norma.

A juicio del Ministerio, la demanda presentada por el actor no cumple con el requisito de la pertinencia del cargo de inconstitucionalidad, pues ninguno de los apartes de la Ley 1011 de 2006 excluye los controles ambientales de la Ley 99 de 1993, ni otros controles creados por otras normas que regulan el tema ambiental, tales como los referentes a la protección de fauna silvestre o zoocriaderos (Ley 611 de 2000, Decreto 1220 de 2005, Decreto 1608 de 1978). Según el ministerio, los cargos no gozan de certeza porque la proposición demandada –eliminación del requisito de la licencia ambiental- no proviene objetivamente de la norma acusada; los cargos no recaen sobre una proposición jurídica existente, sino que son inferencias subjetivas del demandante.

No obstante, si en gracia de discusión se aceptara lo dicho por la demanda, sus pretensiones no tienen vocación de prosperidad, pues, en primer lugar, dice el Ministerio, en la amplia facultad de regulación que tiene el legislador, nada lo obligaba a imponer obligatoriamente el mecanismo de la licencia ambiental frente a esta explotación económica. Para el cumplimiento de ese propósito, el legislador puede utilizar otros mecanismos como son el sistema de Administración Ambiental y los planes de manejo ambiental y sanitario. En últimas, sostiene que como la licencia ambiental es un recurso legal, su implementación depende del legislador, por lo que la eliminación en un caso específico no deriva prima facie en una violación de la Constitución.

También advierte que el tema ambiental no es de exclusivo manejo de las entidades territoriales, por lo que los cargos de inconstitucionalidad relacionados con este reproche son insuficientes. La definición del plan ambiental involucra a todos los niveles territoriales, por lo que la explicación del demandante no ilustra suficientemente acerca de por qué la regulación legal invadió la órbita de las entidades territoriales en la materia.

El Ministerio considera, de cualquier manera, que la norma no es inconstitucional porque la Ley 1011 de 2006 se encarga de reglamenta una realidad que el país ha vivido desde 1974, cuando el caracol Helix fue introducido ilegalmente y de la cual vive un gran número de colombianos. Así, dicha ley regula una actividad productiva que genera beneficios económicos para todos los sectores, particularmente el agropecuario.

Dice que sus normas son manifestación de la libre configuración del legislador en materia ambiental y que responden a la necesidad de regular la actividad de explotación del caracol Helix, sin prohibir dicha actividad económica.

3. Intervención de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano

En representación de la universidad de la referencia, intervino por la Facultad de Ciencias Naturales –Departamento de Biología Marina- el señor Iván Rey Carrasco, para solicitar a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

La facultad entrega un completo estudio científico acerca del marco conceptual de las especies exóticas y el marco normativo de la introducción de dichas especies al país. Sobre estas bases, la facultad considera que la demanda de la referencia debe prosperar, pues estima que es improcedente, anticientífico y antitécnico, el legislador haya procedido a legalizar el caracol de tierra Helix Aspersa, que afecta y en mayor grado afectará la biodiversidad nacional. Sostiene que la ley fue tramitada por un ministerio que carecía de competencia para hacerlo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pues se trataba de un asunto adscrito al Ministerio del Ambiente, en tanto la especie Helix es fauna silvestre y especie exótica.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Del mismo modo que lo solicitaron dos de los intervinientes en el proceso, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. Solo en subsidio pidió que se declarara la exequibilidad condicionada de la norma.

El Ministerio Público considera que Colombia posee una constitución de clara tendencia ecológica, que busca la “conservación, planificación y control del medio ambiente, con miras a lograr la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, y a permitir el desarrollo económico y social, salvaguardando siempre los recursos naturales renovables”. En desarrollo de las normas constitucionales que comprometen al Estado con la conservación del medio ambiente, el legislador dictó la Ley 99 de 1993, por la cual organizó el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En el título VIII (artículos 49 a 62) el legislador reguló la licencia ambiental, que es “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por su titular de las obligaciones que se establezcan en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada, la cual debe estar precedida de un estudio de impacto ambiental (artículos 50 y 57 ibídem)”.

Dicha licencia es obligatoria para la realización de actividades que tenga impacto ambiental, pero no constituye el único mecanismo de control “toda vez que existen otros instrumentos tanto judiciales como administrativos que permiten prevenir y controlar el deterioro ambiental, obtener la mitigación de los impactos negativos o la restitución las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible, tales como las acciones populares (artículo 88 superior), las acciones de cumplimiento (artículo 87 constitucional), los planes de manejo ambiental, los planes de manejo sanitario, los permisos, autorizaciones y concesiones previstos para la utilización o explotación de los diferentes recursos naturales renovables”.

De otro lado, la Procuraduría indica que la ley regula la cría de animales silvestres (Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al

Medio Ambiente, artículo 249, Decreto 1608 de 1978, artículo 4), uno de cuyos ejemplos es la helicicultura, o cría del caracol Helix. A su juicio, “la helicicultura debe realizarse preservando el medio ambiente y garantizando la salubridad pública, para cuyos efectos deben tenerse en cuenta las actividades relacionadas con el establecimiento de zoocriaderos, 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 (artículo 1 ibídem)”.

La cría de estos animales debe someterse a estrictas normas de control y preservación ambientales. Deben establecer un Sistema de Administración Ambiental que debe cumplir las siguientes condiciones: “i) incluir compromisos de mejoramiento continuo, prevención de la contaminación y 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 zoocría en términos de severidad del impacto (magnitud del daño), probabilidad de ocurrencia (riesgo) y permanencia del impacto (duración en el tiempo), (artículo 3 ibídem).”

Adicionalmente, los zoocriaderos deben disponer de un Plan de Manejo Ambiental y un Plan de Manejo Sanitario. En ese orden de ideas, dice el Ministerio Público, “el legislador sujetó el desarrollo de la helicicultura a una serie de mecanismos de control cuyo cumplimiento puede ser verificado en cualquier momento por las autoridades ambientales y sanitarias competentes (artículo 6 ibídem)”.

Por ello, la Procuraduría considera que la afirmación del demandante según la cual la expedición de la Ley 1011 de 2006 elimina la licencia ambiental de los programas de explotación de caracol Helix no se predica del contenido normativo de la Ley 1011, pues la misma no excluye directamente esa posibilidad.

Reitera que sobre este particular la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-074 de 2007, en donde estableció que la Ley 1011 de 2006 no autorizó automática e incontroladamente el ingreso del caracol Helix al país, y tampoco eliminó el requisito de la licencia ambiental.

Además, precisa que los demás mecanismos de control garantizan el control preventivo de la actividad de explotación del animal. Al respecto señala:

“…es preciso resaltar que el plan de manejo, además de ser un mecanismo de planificación ambiental (artículo 80 superior), constituye un instrumento de control preventivo de las obras o industrias que puedan generar impacto ambiental, pues debe estar precedido de una evaluación ambiental y determina 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 puedan causar al medio ambiente y los recursos naturales renovables, tal como se deduce de lo dispuesto en los artículos 1º del Decreto 1220 de 2005 y 4 y 5 de la Ley 1011 de 2006”.

Establece que la capacidad de valorar “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 al ambiente y a los recursos naturales renovables" pertenece al legislador, por lo que no puede pretenderse que todas las obras o actividades requieran de licencia ambiental.

En este sentido, considera que la demanda reproduce los mismos cargos que fueron objeto de estudio en la Sentencia C- 074 de 1997 y que por tanto no es cierto que por ellas se patrocine el incumplimiento de las obligaciones que en relación con el medio ambiente le imponen los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución.

A lo anterior se agrega que la actividad helicícola debe someterse a la regulación que sobre el particular expidan el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de más autoridades, las que decidirán cuándo se requiere de licencia ambiental. A lo anterior agrega:

"En este orden de ideas, si bien el Sistema de Administración Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Manejo Sanitario son los únicos mecanismos de control ambiental contemplados expresamente en la ley demandada, ello no quiere decir que la autoridad ambiental no pueda someter la helicicultura a otros instrumentos o condicionamientos adicionales a los ya mencionados y aun a la licencia ambiental, si el Gobierno Nacional considera que ella puede llegar a producir deterioro grave a los recursos naturales renovables. Luego no es cierto que el Legislador a través de la Ley 1011 de 2006 haya impuesto la supresión de la licencia ambiental para este tipo de actividad a través de los artículos 1 y 2, como lo afirma el actor."

No obstante lo anterior, la Procuraduría advierte que como el Sistema de Administración Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Manejo Sanitario son requisitos de funcionamiento de los zoocriaderos es necesario que dichos requisitos se establezcan con anterioridad a la ejecución de la actividad, previa evaluación de la autoridad ambiental competente.

Por ello solicita que la Corte declare la exequibilidad de las normas acusadas bajo el entendido que el Sistema de Administración Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Manejo Sanitario, previstos en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 1011 de 2006 deben ser adoptados con anterioridad a la ejecución de la actividad, previa evaluación por parte de la autoridad ambiental competente.

También considera que las normas acusadas no riñen con el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas, particularmente con la Ley 165 de 1994, Convenio sobre Diversidad Biológica,, según el cual quienes suscribieron tal instrumento internacional se obligaron a impedir que se introduzcan al país especies exóticas que amenacen el equilibrio ecológico (artículo 8, literal h), pues la Ley 1011 no autoriza el ingreso del caracol Helix al país, sino que regula su explotación, que ya se encuentra asentada en el territorio nacional. Tampoco derivan en vulneración del derecho a la igualdad, porque

En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad, la Procuraduría reitera el concepto vertido en el expediente D–4159, en el que por similares razones se demandó la Ley. Dice

que el artículo 52, numeral 12, de la Ley 99 de 1993, determina que para introducir parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje, es preciso que por parte del Ministerio del Medio Ambiente se otorgue licencia ambiental. No obstante, 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". Por eso se trata de dos situaciones diversas que no pueden ser tratadas de manera igualitaria.

En cuanto a la posibilidad de establecer zonas de cultivo en ciertas parte del país, por lo que se discriminaría a aquellas en que no hay presencia de caracol Helix, la Procuraduría sostiene que "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 especimenes no representan un peligro para el ecosistema". De allí la necesidad de impedir que en otras zonas en que los caracoles no se hayan adaptado, se disemine su presencia, para lo cual sería necesaria la licencia ambiental.

No está de acuerdo la Procuraduría con que el cultivo de caracol de tierra del género Helix, para el que no se exige licencia ambiental, discrimine a los criadores de otras especies exóticas, pues las normas legales se refieren a especies que ya están establecidas, lo cual no permite que se les dé un trato igual a las que no están adaptadas al medio. La naturaleza de las cosas impide que se sometan a la misma regulación. Dice que sobre ese particular ya se pronunció la Sentencia C-074 de 2007.

En cuanto al posible desconocimiento de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, la Procuraduría sostiene que las corporaciones territoriales ejercen la facultad de regular el uso del suelo pero de conformidad con la ley, lo que implica que "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 de su jurisdicción".

"En suma –dice la Procuraduría-, las entidades territoriales gozan de la autonomía necesaria para ejercer las competencias que les correspondan, pero esa autonomía no es absoluta, pues sus actuaciones deben sujetarse a lo dispuesto por el legislador, tal como lo señala el artículo 313, numeral 7, superior para el caso de la reglamentación de los usos del suelo".

En el mismo sentido, la norma no desconoce la facultad de los concejos municipales para dictar normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico de la entidad territorial, pues tal función se ejerce de conformidad con la ley, tal como lo indican los artículos 288 de la Carta Política y 63 de la Ley 99 de 1993.

En últimas, para el señor Procurador, las normas demandadas no desconocen la prevalencia del interés general, no impiden el cumplimiento de las obligaciones estatales frente al medio ambiente, no atentan contra el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas, no vulneran el principio de igualdad y no desconocen la autonomía de las entidades territoriales.

Los cargos del demandante, dice, no permiten declarar la inexequibilidad de la Ley, pues ésta establece mecanismos para ejercer el control de la helicicultura, los cuales sin embargo deben ser adoptados con anterioridad a la ejecución del proyecto y cuyo cumplimiento debe ser verificado por las autoridades ambientales competentes. Ello porque los cargos de la demanda no cumplen con los requisitos requeridos por la jurisprudencia para producir un juicio de inconstitucionalidad adecuado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico

El demandante dirige sus acusaciones contra el texto de la Ley 1011 de 2006, por la cual se autoriza y reglamenta la actividad de la Helicicultura y se dictan otras disposiciones. El primer punto que debe resolver la Corte es si la demanda cumple con las exigencias argumentativas requeridas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Este examen debe hacerse a la luz de la Sentencia C-074 de 2007, mediante la cual esta Corporación se inhibió de emitir concepto de fondo respecto de una demanda anterior, presentada por el mismo demandante, en contra de la misma disposición legal.

La Corte deberá resolver si los cargos presentados en esa oportunidad son los mismos que el actor esgrime en ésta.

3. Exigencias argumentativas de los cargos de inconstitucionalidad

De acuerdo con la jurisprudencia nacional, la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir con ciertos requisitos de forma, entre los que se encuentra el de formular cargos de inconstitucionalidad contra el precepto acusado.

La jurisprudencia ha dicho que los cargos de la demanda deben cumplir con ciertas exigencias de argumentación que garanticen la correcta interpretación de los reproches. La Corte ha dicho que las razones de la demanda deben ser claras, ciertas, específicas, suficientes y pertinentes.

La claridad de la demanda se refiere a la coherencia lógica de los argumentos, la certeza hace alusión a que los cargos de la demanda deben derivarse efectivamente del contenido de las disposiciones acusadas.

La jurisprudencia pertinente señala al respecto que “[l]a claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”1, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido

de su demanda y las justificaciones en las que se basa”2.

Adicionalmente, dice la misma providencia, “las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente3 “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”4 e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda5. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’6”7.

La pertinencia de la demanda hace alusión que los cargos deben presentar una oposición constitucional entre el texto de las disposiciones constitucionales y las legales demandas. “Esto quiere decir -dice la Corte en la Sentencia C-1052 de 2001- que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”.

La especificidad del cargo hace referencia a la inadmisión de argumentos abstractos, vagos y generales, que no precisan el contenido de la violación. Para la Corte, “[e]l juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”8 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”9.

Finalmente, el cargo es suficiente cuando los argumentos consignan todos los elementos necesarios para sugerir al juez que la norma que se acusa en verdad se opone al texto constitucional.

Sobre este particular la jurisprudencia señala que un cargo es suficiente cuando exhibe “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”10.

Ahora bien, en cuanto a la violación del principio de igualdad la Corte Constitucional ha sido

especialmente celosa en las exigencias requeridas para el cargo de inconstitucionalidad. La Corporación ha sostenido que, en principio, el legislador goza de un amplio margen de acción para configurar los diferentes aspectos de la realidad jurídica, lo cual lo habilita para establecer diferencias de regulación frente a situaciones disímiles. En este sentido, un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad no puede partir de la base de que la diferencia de trato es discriminatoria. Se requiere, en cambio, que el demandante señale por qué una diferencia detectada en la ley carece de los elementos de proporcionalidad y razonabilidad necesarios, de tal manera que dicha diferencia se vuelve discriminatoria.

En resumen, la Corte ha dicho que cuando la acusación de inconstitucionalidad de la norma se basa en la violación del principio de igualdad, el demandante tiene una carga de argumentación mucho más exigente, pues está obligado a sustentar con argumentos de mayor solidez, por qué una diferencia de trato no es simplemente una distinción jurídica, sino una discriminación prohibida por la Constitución.

Sobre este particular, la Corte ha dicho:

"Al respecto es preciso indicar que el Legislador cuenta con un margen de configuración normativa en el momento de expedir las leyes. En el ejercicio de ese ámbito de configuración, el Legislador tiene la facultad de establecer diferenciaciones. No se puede pretender que la Corte, a través de sus sentencias de constitucionalidad, sustituya al Congreso en la facultad de hacer diferenciaciones en el momento de dictar las leyes.

"Por eso, todo cargo que se base en este tipo de violación del principio de igualdad – omisión de incluir a uno de los varios grupos eventualmente excluidos – debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas. De ese material debe, entonces, deducirse que, a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida". (Sentencia C-1052 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a reseñar el contenido de la Sentencia C-074 de 2007, en donde la Corporación estudió una demanda anterior –del mismo actor- sobre el tema que ahora ocupa la atención de la Sala.

4. Decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-074 de 2007

En Sentencia C-074 de 2007, la Corte Constitucional sometió a estudio una demanda de inconstitucionalidad -expediente D-6340- presentada por el mismo demandante de esta oportunidad, Andrés Guillermo Cuenca Chaves, en contra de los artículos 1º y 2º de la Ley 1011 de 2006, cuyos fundamentos jurídicos –los cargos de inconstitucionalidad- coinciden con los que en esta ocasión se exponen.

El demandante precisó en esa oportunidad que los artículos 1º y 2º de la Ley 1011 de 2006 vulneraban los artículos 1º, 8º, 13, 79, 80 y 226 de la Constitución Política.

El siguiente es el resumen de los cargos de la demanda que en esa oportunidad hizo la

Corte:

“El demandante solicita la declaración de inexequibilidad 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 helicicultores-, al interés de la comunidad en la preservación del medio ambiente.

“Asimismo, el artículo 1º 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.

“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 helicultivos, 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”.

En dicha ocasión, la Corte Constitucional se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de las normas acusadas, por considerar que los cargos de la demanda adolecían de vicios de argumentación.

a. En primer lugar, la Corte advirtió que los cargos de inconstitucionalidad basados en el argumento de que la Ley 1011 de 2006 eliminó la licencia ambiental como requisito para la explotación del caracol Helix carecían del elemento de la certeza necesario, porque ninguna de las disposiciones de la ley contiene elemento alguno que así lo disponga.

A este respecto, la Sentencia C-074 de 2007 precisó:

“1. En el texto de la Ley 1011 de 2006, se dice que se reglamenta la actividad de la helicicultura, 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.

“(…)

“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".

b. Para la Corte, en la misma Sentencia C-074 de 2007, los cargos que alertan sobre una aparente vulneración del principio de igualdad no fueron estructurados de manera correcta, pues se limitaron a denunciar la existencia de una situación fáctica diversa, sin justificar la discriminación legal. Sobre ese particular, dijo la Sentencia:

"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".

c. En cuanto al cargo por violación de las normas internacionales que reconocen el compromiso de Colombia con la conservación de la biodiversidad y el medio ambiente, la Sentencia C-074 de 2007 precisó:

"4. El demandante considera que "la autorización automática y expedita de la helicicultura 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".

d. Finalmente, en relación con el cargo formulado según el cual el legislador habría desconocido la autonomía de las entidades territoriales en materia de manejo del suelo, la Corte señaló en la citada Sentencia C-074 de 2007:

"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”.

5. Aplicación de las consideraciones de la Sentencia C-074 de 2007 a la demanda de esta referencia. Análisis de otros cargos de inconstitucionalidad igualmente ineptos.

En los acápites anteriores se indicaron los argumentos de la demanda que fue resuelta en la Sentencia C-074 de 2007 y los argumentos por los cuales la Corporación se inhibió de pronunciarse de fondo en relación con ella.

En esta oportunidad, la Corte considera que esta demanda expone los mismos cargos fundamentales contra la Ley 1011 de 2006, por lo que respecto de los mismos la decisión debe ser igualmente inhibitoria.

En la demanda D-6340, que fue resuelta por la Sentencia C-074 de 2007, el actor alegaba la violación de los artículos 1º, 8º, 13, 79, 80 y 226 de la Constitución Política. En la demanda de esta referencia, el actor indica la violación de las mismas normas constitucionales, además de la vulneración del artículo 313 de la Carta, que hace referencia a las funciones de los concejos municipales. No obstante, tal como queda indicado a continuación, en la Sentencia C-074 de 2007, aunque esta última norma no fue expresamente citada, la Corte dio contestación al cargo por violación de la misma.-

Adicionalmente, la Corte considera que otros cargos no presentados con anterioridad tampoco cumplen con las exigencias sustanciales impuestas por la jurisprudencia constitucional.

a. El primer cargo de inconstitucionalidad de la demanda de esta referencia descansa en el supuesto, analizado ya por la Corte, según el cual la Ley 1011 de 2006 eliminó la licencia ambiental para la cría del caracol de tierra, especie Helix Aspersa, con lo cual se vulnera el deber de protección de las riquezas naturales de la Nación (art. 8º C.P.), la protección de la integridad del medio ambiente y la garantía de goce de un ambiente sano (art. 79 C.P.), la prevención del deterioro ambiental (art. 80 C.P.) . Con todo, la Sentencia C-074 de 2007 estableció que la Ley 1011 de 2006 en el artículo demandado no eliminó la licencia ambiental para la producción del caracol Helix. La sentencia entendió que ningún contenido de la disposición impedía la imposición de la licencia ambiental para la cría de esta especie animal, por lo que el cargo resultaba incierto. En este sentido, la Corte reitera su posición en el sentido de que 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”.

En tanto que la consideración de la Corte descarta la eliminación de la licencia ambiental -en lo cual coincide el propio Ministerio del Medio Ambiente- los cargos que pretenden demostrar cómo los otros mecanismos no logran controlar la cría del Caracol Helix resultan insuficientes. Efectivamente, este cargo se basa en la hipótesis de que la licencia ambiental fue eliminada, por lo que la negación de dicha premisa deja sin piso argumentativo su consecuencia.

2. En cuanto a los cargos por violación de normas internacionales, éstos no alcanzan a generar mínima duda sobre la inconstitucionalidad de las medidas acusadas, especialmente porque el argumento central de la demanda, según el cual, la ley eliminó la licencia ambiental para la cría del Caracol Helix, resulta incierto. Los cargos por violación de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de conservación ambiental parten del supuesto de que Colombia liberó indiscriminadamente la producción de Caracol Helix. No obstante, no existe fundamento jurídico que, sobre la base de la conservación de la licencia ambiental, indique una agresión a dichos compromisos. En ese sentido, el cargo es insuficiente.

3. Igual consideración puede hacerse respecto del argumento según el cual la eliminación de la licencia ambiental impone la primacía de los intereses particulares sobre los intereses generales, violentando con ello el artículo 1º de la Carta Política que está en conexidad con el artículo 79. Del contenido de la Sentencia C-074 de 2007 se tiene que de las disposiciones de la Ley 1011 no puede inferirse la supresión de la licencia ambiental como requisito para la cría de la especie animal Helix Aspersa, por lo que la consecuencia que prevé la primacía del interés general sobre el particular no se encuentra debidamente sustentada.

4. El demandante plantea, igualmente, que para el legislador no son relevantes las condiciones ecológicas del lugar respecto de la existencia de especies nativas, cuando permite que en dichos territorios se establezcan zonas de cultivo helicícola. No obstante, para la Corte, es claro que la definición de las zonas de vocación helicícola no se encuentran fijadas en la ley, pues el legislador se limitó a señalar la posibilidad de que existan zonas destinadas a la cría de esta especie. En este sentido, el cargo de la demanda resulta incierto, porque ningún elemento normativo de la Ley 1011 precisa cuáles son las zonas en que sería posible promocionar la cría de este molusco. La Ley no define tales zonas, esa es función de las autoridades administrativas. De allí la falta de certeza del cargo.

5. El cargo conforme al cual los otros mecanismos de control de la cría helicícola son insuficientes para preservar el medio ambiente parten de la base de que éstos son la única herramienta de control con que cuenta el Estado para vigilar la producción controlada de esta especie. La circunstancia de que la ley de la referencia no excluya directamente la exigencia de la licencia ambiental, tal como fue reconocido por la Sentencia C-074 de 2007, hace que dicho cargo sea insuficiente, a la vez que incierto, pues los medios de control a que hace referencia no serían, en ese sentido, los únicos posibles.

6. En relación con el cargo por violación del principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta, el demandante señala que a criadores de otras especies exóticas sí se les exige la licencia ambiental, mientras que a los criadores de Caracol Helix no. Este cargo está

íntimamente vinculado con el supuesto de que para la cría de Caracol Helix no se requiere licencia ambiental, por lo que es incierto -como los otros-, pero además no es un cargo suficiente. En efecto, incluso aceptando que para la cría del Helix la licencia ambiental haya sido eliminada, el demandante no explica de manera completa en qué consiste la discriminación de la norma. Del texto de la demanda no emerge que otras especies, puestas en las mismas condiciones del Caracol Helix, o por lo menos, susceptibles del mismo tratamiento jurídico, tengan como requisito para su cría la expedición de una licencia ambiental. En otras palabras, la demanda no justifica con argumentos por qué los riesgos de la cría del caracol son equivalentes y, por tanto, necesitan del mismo tratamiento jurídico, que los riesgos de la cría de otras especies exóticas. Iguales consideraciones caben respecto del cargo según el cual, la norma habría discriminado a quien pretenda establecer zoocriaderos con caracoles importados, pues la norma permite los criaderos de caracoles ya establecidos en el país. El demandante no justifica por qué dicho trato es discriminatorio. Se limita a enunciarlo y a indicar cuál podría ser la justificación de la norma, pero no desarrolla el concepto de discriminación. Además, deriva el tratamiento discriminatorio del supuesto de que la norma todavía exige licencia ambiental para quien pretende importar los especimenes y no para quien cría los ya establecidos en el país.

7.- El demandante también sostiene que hay discriminación cuando el legislador autoriza el cultivo de Caracol Helix en zonas de vocación helicícola, porque perjudica a personas que quisieran criar esa especie en otras zonas del país. La Corte insiste en que la Ley 1011 de 2006 no fija ni establece las zonas en que podría adelantarse la actividad de zoocría del caracol Aspersa, por lo que no puede determinarse de manera a priori si la asignación de zonas de interés helicícola es discriminatoria o no. Este argumento no es normativo, no proviene del texto de la ley, por lo que resulta incierto, desde el punto de vista de las exigencias sustantivas del cargo. El argumento paralelo, que acusa la norma por no permitir la participación de la comunidad en las decisiones que los afectan, parte de la base de que la disposición acusada impide que la comunidad se oponga al establecimiento de zoocriaderos en zonas específicas del país. No obstante, ni esta previsión está incluida en la norma ni hay en la Ley 1011 de 2006 una regulación tal que imponga, sin restricción alguna, zoocriaderos en zonas del país sin la debida verificación, control y seguimiento de las autoridades competentes. En este sentido, este cargo también adolece de falta de certeza.-

En resumen de lo dicho, la Corte considera que los cargos de la demanda carecen de la certeza necesaria para promover un juicio adecuado de inconstitucionalidad. Además, algunos de ellos son insuficientes, gracias a dicha falta de certeza.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo. La Corte recuerda sobre el particular que aunque el trámite de la admisión es el espacio ideal para verificar la aptitud sustantiva de la demanda, nada obsta para que la Sala Plena se inhiba de emitir pronunciamiento de fondo al establecer, con mayor detenimiento, que la demanda no cumple con las exigencias sustanciales impuestas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.11

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas acusadas de la Ley 1011 de 2006.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

EN PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIDO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

3 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues "del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella".

4 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 "por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

5 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

6 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), entre otras.

7 Sentencia C-1052 de 2001

8 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

9 Sentencia C-1052 de 2001

10 Sentencia C-1052 de 2001

11 Cfr. Sentencias C-1299 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Sierra Porto; C-100 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.