

Sentencia C-243/97

PATRIMONIO ECOLOGICO-Competencia para expedición de normas/PATRIMONIO ECOLOGICO-Protección municipal según limitaciones/NORMA GENERAL AMBIENTAL-Prohibición de requisitos adicionales para su ejercicio

El objetivo de la disposición acusada no es óbice para que los concejos municipales produzcan la normativa que consideren pertinente para proteger su patrimonio ecológico, siempre que lo hagan atendiendo las limitaciones que les impongan la Constitución y la ley, con lo que se garantiza un manejo coordinado y armónico de temas que trascienden el interés local, lo que quiere decir que no se vacía de contenido la facultad de origen constitucional. La prohibición recae sobre situaciones ya previstas en normas jurídicas de carácter ambiental expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los grandes centros urbanos o áreas metropolitanas, esto es sobre asuntos que ya fueron objeto de regulación jurídica por parte de esos organismos, los cuales de conformidad con las disposiciones de la ley 99 de 1993, hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, lo que es perfectamente compatible con el mandato de la Constitución Política, que establece que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.”

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA AMBIENTAL-Desbordamiento

Se trata de una medida que regula en abstracto una expectativa: que autoridades no legitimadas para asumir ciertos temas en materia ambiental, se atribuyan competencia para exigir “otros” requisitos o imponer sanciones diferentes a las consagradas en las normas aplicables a un caso específico, incurriendo con ello en la violación de los artículos 84 y 209 de la C.P. A través de ella no se suprimió o reformó ninguna regulación, procedimiento o trámite preexistente, se impone y reitera una “obligación de no hacer” a autoridades que carecen de competencia, lo que si bien no es contrario al ordenamiento superior, si desborda la competencias que le sirvieron de fundamento al ejecutivo para producir la disposición, siendo por ello la misma inconstitucional.

Referencia: Expediente D-1512

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 135 del Decreto Ley 2150 de 1995, “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública”.

Actores: Enrique Santander Mejía y Francisco Cruz Prada

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos ENRIQUE SANTANDER MEJIA y FRANCISCO CRUZ PRADA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Nacional, presentaron ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 135 del Decreto Ley 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Procurador General de la Nación para el concepto de su competencia.

Cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

DECRETO LEY 2150 DE 1995

(Diciembre 5)

“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios,

existentes en la Administración Pública.”

“EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

“En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo...

DECRETA

(...)

“Artículo 135. Autoridades Ambientales. Ninguna autoridad diferente al Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los grandes centros urbanos o áreas metropolitanas podrá exigir requisitos ambientales, así como imponer medidas preventivas o sanciones por violación a normas de carácter ambiental, salvo en los casos de delegación hecha conforme a la ley o reglamento.

“Esto no exime a las entidades territoriales de ejercer las funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con las respectivas autoridades ambientales.”

III. LA DEMANDA.

a. Normas constitucionales que se consideran violadas.

Los demandantes consideran que el artículo 135 del Decreto Ley 2150 de 1995, infringe los artículos 311, y 313-9 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda

Manifiestan los demandantes, que la Carta Política de 1991 identifica el municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa, y que en concordancia con esa disposición y con el principio de descentralización consagrado en el artículo 1 superior, a través del artículo 313-9 le reconoció a los municipios autonomía para manejar y regular, a través de sus concejos, lo relacionado con el medio ambiente en su respectivo territorio; dicha autonomía, dicen, incluye la posibilidad de que los concejos municipales dicten las normas que consideren necesarias para preservar su patrimonio ecológico, tales normas, en

su concepto, pueden ser de diversos tipos, como las que rigen el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, o las que tiendan a la preservación del medio ambiente, lo cual demuestra, según ellos, que “la Constitución no es restrictiva en cuanto al tipo de normas que puede dictar el Concejo”, siempre que ellas sean necesarias para la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

Manifiestan que el Constituyente reconoció que el tema ambiental es un asunto local, en el que deben participar los organismos de elección popular a través del diseño de normas dirigidas a la protección del mismo en el ámbito de su jurisdicción, sin que sea suficiente la voluntad del legislador para restringir, e incluso desconocer, competencias específicas que en esa materia le otorgó a los concejos municipales.

Sostienen que el artículo impugnado lo que hace en la práctica es derogar el citado numeral 9 del artículo 313 superior, dado que suprimió la posibilidad de que los concejos municipales dicten normas para regular lo relativo a la protección del medio ambiente local, transfiriendo dicha facultad a entidades públicas cuyas competencias en la materia son de origen legal, no constitucional, como si lo son las de los municipios, a los cuales el legislador únicamente les atribuye las que “buenamente les quieran delegar el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y grandes centros urbanos o áreas metropolitanas”, lo cual se traduce, concluyen, en la prevalencia de la ley sobre la Constitución, y en el desbordamiento de las expresas facultades con base en las cuales el ejecutivo expidió la norma acusada, que lo autorizaban exclusivamente para modificar o derogar, por innecesarios, procedimientos o trámites existentes en la administración pública.

Con base en las anteriores consideraciones solicitan a esta Corporación declarar la inexecutable del artículo 135 del Decreto 2150 de 1995.

IV. EL MINISTERIO PÚBLICO.

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que declare inexecutable la norma objeto de impugnación; respalda su solicitud en los siguientes argumentos:

Anota el Ministerio Público, que la autonomía de las entidades territoriales, reconocida a través del artículo 1 de la Constitución, ha sido definida por la Corte Constitucional como un

poder normativo reconocido por la ley fundamental, para que ellas puedan regular las materias cuya competencia les ha sido asignada por la misma Carta Política.

Dicha autonomía, señala, implica claras obligaciones de origen constitucional para los municipios, el cual deberá cumplirlas a través de sus concejos; una de ellas la consagrada en el numeral 9 del artículo 313 de la C.P. en relación con la protección del patrimonio ecológico de los mismos. Eso quiere decir, agrega el concepto fiscal, que la prohibición que consagra la norma impugnada, en el sentido de excluir a las autoridades municipales del ejercicio de las facultades que tengan por objeto adoptar medidas tendientes a la preservación ecológica, otorgándolas, con carácter excluyente a las entidades gubernamentales que señala la misma norma impugnada, va en contravía de mandatos superiores, lo que amerita su declaratoria de inexequibilidad.

Manifiesta el Procurador, que es loable la intención del legislador de suprimir trámites innecesarios, contrarios a la presunción de buena fe, que impiden el cumplimiento de actividades de desarrollo social y que constituyen focos de corrupción, pero que tal intención no puede hacer caso omiso de las facultades constitucionalmente atribuidas a ciertas entidades, especialmente a las territoriales, para regular específicas materias, pues ello se traduciría, necesariamente, en una transgresión al ordenamiento superior.

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

Actuando como apoderado de dicho Ministerio y dentro del término legal, el ciudadano Remberto Quant González se opuso a las pretensiones de la demanda, solicitando a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada; respalda su solicitud en los argumentos que a continuación se sintetizan:

En su opinión, la redacción de la norma impugnada ni siquiera sugiere que se supriman las funciones constitucionales de los municipios, la finalidad de la misma, dice, es “...evitar que autoridades como las entidades descentralizadas territorialmente, continúen expidiendo actos administrativos relacionados con funciones que de acuerdo con la ley 99 de 1993 fueron atribuidas de manera específica al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los grandes centros urbanos y áreas metropolitanas.”

El hecho de que la política de planificación del medio ambiente sea estatal, dado que éste se reconoce como un bien universal jurídicamente protegido, no significa que las entidades descentralizadas no tengan participación en su diseño y ejecución, participación a la cual, por lo demás, están obligadas según lo disponen los artículos 300-2, 313-9 y 339 de la Carta Política. No obstante, agrega el interviniente, esas funciones deben ejercerlas dentro del marco de la política nacional, la ley y los reglamentos, con el fin de que se garantice un manejo armónico, coordinado y coherente de la materia.

Colombia, agrega, es un Estado unitario en el cual las entidades territoriales gozan de autonomía relativa, no absoluta, luego ellas al asumir el cumplimiento de las facultades que se les son propias, deberán hacerlo dentro de los límites que les imponen la Constitución y la ley.

Con base en todo lo anterior, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta Política, le corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno, con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, con el fin de mantener la integridad y supremacía de la Constitución.

El Decreto 2150 de 1995, del cual hace parte la norma impugnada, es un decreto ley dictado por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias y pro t  pore conferidas por el Congreso Nacional a través del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, por la cual se dictaron normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijaron disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa. El artículo 83 de la citada ley estableció:

“Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.”

El Decreto Ley 2150 fue expedido el 5 de diciembre de 1995, esto es, dentro del término otorgado por la ley de facultades.

Segunda. La Materia.

En síntesis, son dos los cargos de inconstitucionalidad que los demandantes le imputan al artículo 135 del Decreto Ley 2150 de 1995: el primero, desconocer y contradecir el numeral 9 del artículo 313 de la C.P., al prohibirle a los municipios, que a través de sus concejos, dicten las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. El segundo, que su contenido desborda y excede las precisas facultades que el legislador le otorgó pro t  pore al Presidente de la República, a través del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, las cuales lo habilitaban para expedir normas con fuerza de ley tendientes a “...reformar o suprimir regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública”, y no para recortar, como lo hizo, facultades constitucionalmente asignadas a las entidades territoriales.

Le corresponde entonces determinar a esta Corporación, en primer lugar, si el contenido de la norma impugnada es contrario o no a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política, y en segundo lugar, si hubo o no desbordamiento por parte del legislador de excepción, de las precisas facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso de la República, con base en las cuales expidió la norma acusada.

Tercera. El alcance de la norma impugnada

Si bien es necesario señalar que la redacción de la norma impugnada es desafortunada por confusa, al analizar su contenido a partir del presupuesto de que su objetivo fue impedir que dos autoridades diferentes regulen y decidan sobre una misma actividad en materia

ambiental, pudiendo ambas exigir requisitos e imponer sanciones, en detrimento de los principios de celeridad y eficiencia que rigen para la administración pública (artículo 209 C.P.), se encuentra que él mismo no desvirtúa, obstaculiza o impide la realización por parte de los concejos municipales, de la facultad expresa que les otorgó el Constituyente, a través del numeral 9 del artículo 313 de la C.P.

En efecto, el mandato cuestionado consigna la prohibición para aquellas autoridades, diferentes a las relacionadas en el texto de la misma norma, dentro de las cuales es posible incluir a los municipios y sus respectivos concejos, "...de exigir requisitos ambientales e imponer medidas preventivas o sanciones por violación a normas de carácter ambiental...", salvo expresa delegación hecha conforme a la ley o reglamento.

Es decir, que se les prohíbe a las autoridades municipales imponer requisitos adicionales o sanciones distintas a las previstas en la normativa existente, producida y aplicada por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los grandes centros urbanos o áreas metropolitanas, con base en las expresas facultades que tienen para el efecto de conformidad con lo establecido en los capítulos II, III, IV y V de la ley 99 de 1993, lo cual no desvirtúa ni obstaculiza el cumplimiento de las funciones que les corresponden a los municipios y específicamente a los concejos municipales; no se les prohíbe, como lo señalan los actores, expedir normas dirigidas a preservar su patrimonio ecológico tal como lo ordena el numeral 9 del artículo 313 de la Carta Política, función que se reivindica y regula en el capítulo IX de la misma ley 99 de 1993.

El objetivo de la disposición acusada no es óbice para que los concejos municipales produzcan la normativa que consideren pertinente para proteger su patrimonio ecológico, siempre que lo hagan atendiendo las limitaciones que les impongan la Constitución y la ley, con lo que se garantiza un manejo coordinado y armónico de temas que trascienden el interés local, lo que quiere decir que no se vacía de contenido la facultad de origen constitucional que los actores consideran desconoció la norma impugnada.

Nótese que la prohibición recae sobre situaciones ya previstas en normas jurídicas de carácter ambiental expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los grandes centros urbanos o áreas metropolitanas, esto es sobre asuntos que ya fueron objeto de regulación jurídica por parte de esos organismos, los cuales

de conformidad con las disposiciones de la ley 99 de 1993, hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, lo que es perfectamente compatible con el mandato del artículo 84 de la C.P., que establece que "...cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio." Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

"Entre las distintas formas de defensa de los derechos y actividades que desarrolla el grupo social está la prohibición contenida en el artículo 84 en el sentido de que cuando determinada actividad o derecho haya sido reglamentado de manera general, las autoridades no podrán exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio..."

"De la interpretación armónica de los postulados mencionados no se puede colegir que desapareció la facultad que tenían los concejos para reglamentar el ejercicio de las actividades que realizan los ciudadanos con fines de explotación económica dentro del respectivo municipio, pues la, ley fundamental vigente les reconoce autonomía de gestión para el manejo de los asuntos de interés local con arreglo tanto a ella como a la ley." (Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Si se tiene en cuenta que el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, se encuentran reglamentados de manera general en la Ley 99 de 1993, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y demás normas reglamentarias, que le atribuyen al Ministerio del Medio Ambiente, rector del sistema, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los grandes centros urbanos y áreas metropolitanas, la regulación de esas materias, no es procedente, porque así lo dispone la Constitución, que otras autoridades, incluídos concejos municipales, tengan facultades para exigir requisitos adicionales e imponer sanciones distintas a las previstas en el correspondiente reglamento, práctica muy extendida en nuestro país, en extremo dañina, pues de ella se desprenden continuas violaciones a los derechos de las personas y corrupción administrativa, situaciones que precisamente el legislador extraordinario debía contrarrestar a través de la norma con fuerza de ley de la que hace parte la disposición impugnada.

Desvirtuado como esta el primer cargo formulado por los actores, esto es, comprobado que el contenido de la norma impugnada, a pesar de su deficiente redacción no desconoce ni viola el mandato del artículo 313-9 de la C.P., le corresponde ahora determinar a esta

Corporación si dicho contenido excede o no las facultades extraordinarias con base en las cuales el Presidente de la República la expidió.

b. Las facultades extraordinarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 superior, las facultades extraordinarias que otorgue el Congreso al Presidente de la República, para expedir normas con fuerza de ley, deben cumplir con las siguientes características: ser otorgadas pro t  mpore, esto es por un período de tiempo determinado que en ningún caso podrá exceder los seis (6) meses; ser precisas, es decir, delimitadas de manera taxativa, clara e inequívoca; originarse en la necesidad o en la conveniencia pública; ser solicitadas expresamente por el gobierno nacional; y, por último, ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Según los demandantes, el legislador extraordinario, en el caso de la norma que se examina, se extralimitó en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso a través del artículo 83 de la ley 190 de 1995, por la cual se dictaron normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y a erradicar la corrupción administrativa, y produjo un mandato para el cual carecía de competencia, lo que implica que su contenido es violatorio del ordenamiento superior, motivo por el cual solicitan que se declare inexecutable.

El artículo 83 de la ley 190 de 1995, estableció:

“Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, rev  stase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas

“Los Presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y

de la Cámara de Representantes designarán, cada una, dos de sus miembros que colaboren con el gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.”

Sobre la precisión de las facultades extraordinarias ha dicho esta Corporación:

“Son inconstitucionales, en consecuencia, los decretos que expida el Gobierno invocando facultades extraordinarias en cuanto toquen materias diversas de las señaladas en forma taxativa por el legislador ordinario, puesto que, en tales eventos, además de quebrantar la propia ley a la que el ejecutivo estaba sujeto, se invade la órbita propia del legislador, ya que el Gobierno solamente puede expedir normas de jerarquía y con fuerza legislativa por virtud de la facultad conferida, que si le es insuficiente para adoptar las determinaciones contenidas en los decretos leyes, deja a éstos despojados de la necesaria competencia de quien los puso en vigor.” (Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Ha quedado establecido que el Presidente de la República estaba habilitado para expedir normas con fuerza de ley que suprimieran o reformaran regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública, luego cualquier disposición que regule una situación diferente, que no quepa dentro del marco que predeterminó la norma que otorgó las facultades extraordinarias, no obstante que no contraría ningún mandato de la Carta Política, es contraria al ordenamiento superior, no solo, como la ha dicho la Corte, por violar la ley que habilitó al ejecutivo, sino por invadir la órbita de competencia del legislador ordinario.

La norma impugnada contiene una prohibición dirigida a todas aquellas autoridades distintas a las mencionadas en su texto, para que se abstengan, en el futuro, de imponer medidas preventivas o sanciones por violación a normas de carácter ambiental expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los grandes centros urbanos o las áreas metropolitanas, salvo en los casos en que expresamente dichos organismos lo autoricen; se trata de una medida que regula en abstracto una expectativa: que autoridades no legitimadas para asumir ciertos temas en materia ambiental, se atribuyan competencia para exigir “otros” requisitos o imponer sanciones diferentes a las consagradas en las normas aplicables a un caso específico, incurriendo con ello en la violación de los artículos 84 y 209 de la C.P.

A través de ella no se suprimió o reformó ninguna regulación, procedimiento o trámite preexistente, se impone y reitera una “obligación de no hacer” a autoridades que carecen de competencia, lo que si bien no es contrario al ordenamiento superior, si desborda la competencias que le sirvieron de fundamento al ejecutivo para producir la disposición, siendo por ello la misma inconstitucional, motivo por el cual esta Corporación la declarara inexecutable.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 135 del Decreto Ley 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General