

Sentencia C-245/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

Para que la Corte pueda ejercer control cuando se alega infracción a la citada norma superior, es menester que el actor efectúe un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones para el ejercicio de la función legislativa

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Factores a determinar para ejercicio

Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.

ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS-Núcleos temáticos

ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS-Sistemas de administración/ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS-Enajenación

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Responsabilidad de autoridades ambientales para procurar el menor impacto ambiental

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-

Conexión temática, sistemática y teleológica con la ley

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-No desconocimiento de núcleo temático

En relación con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, tampoco se advierte que su contenido normativo establezca una ruptura con el núcleo temático de esa preceptiva, pues si en la ley se consagran una serie de medidas en relación con la destrucción y manipulación de las sustancias controladas, bien podía el legislador incluir una disposición como la demandada en la cual se encarga a la autoridad ambiental competente de la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas.

GESTION AMBIENTAL-Instrumentos constitucionales/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN GESTION AMBIENTAL

MEDIO AMBIENTE-Importancia en la Constitución/CONSTITUCION ECOLOGICA-Importancia/CONSTITUCION VERDE-Importancia

DECLARACION DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO-Importancia

DECLARACION DE RIO DE JAINERO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO-Importancia

GESTION AMBIENTAL-Principios e instrumentos consagrados en la Constitución

MEDIO AMBIENTE-Protección y preservación

MEDIO AMBIENTE-Planificación y fijación de políticas estatales

PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DEL MEDIO AMBIENTE-Desarrollo, ejecución y control

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN GESTION AMBIENTAL-Determinación de herramientas e instrumentos y señalamiento de autoridades competentes

Si bien en la Constitución el medio ambiente ocupa un lugar importante, es al legislador a quien le corresponde, dentro de los límites que imponen los mandatos superiores, la

configuración de cada una de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como el señalamiento de las autoridades competentes que deban encargarse del cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado en materia ambiental.

SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL-Finalidad

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTROPICAS-Sustancias controladas relacionadas

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Puede generar contaminación y daños irreparables al ambiente y ecosistemas/DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Debe obedecer a parámetros técnicos propios de autoridades ambientales

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Alcance de la responsabilidad asignada a las autoridades ambientales

La responsabilidad que la norma acusada asigna a la autoridad ambiental en la destrucción de sustancias controladas consiste en la obligación que ella tiene de ejercer un control preventivo y concomitante en relación con el acto material de destrucción de dichas sustancias con el fin de lograr el menor impacto ambiental. Preventivo, en tanto y en cuanto el control debe desarrollarse con arreglo a un plan de manejo ambiental previamente adoptado, donde se señale técnicamente el procedimiento conforme al cual debe realizarse la destrucción de sustancias controladas. Y concomitante, en la medida en que dicho control debe llevarse a cabo en forma conjunta con el acto de destrucción, de modo que la autoridad ambiental no debe esperar a que el daño ambiental se produzca para ejercer posteriormente el control sobre el daño ya producido, sino que justamente es su deber prevenirlo.

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Autoridades ambientales responsables

Por “autoridades ambientales” responsables por la destrucción de sustancias controladas que no pueden ser enajenadas o exportadas, ha de entenderse la autoridad respectiva que haya sido previamente determinada para el efecto por la ley. En consecuencia, la autoridad ambiental responsable de la destrucción de sustancias controladas es aquella que conforme a la estructura y funciones detalladas en la ley desarrolla la tarea concreta de ejecutar los planes y programas diseñados para prevenir y controlar los factores de deterioro del medio

ambiente aún ejercidos de manera concomitante.

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS EN MATERIA AMBIENTAL-Objetivo de las autoridades ambientales

El objetivo de la medida que se comenta no es, que la autoridad ambiental atente contra el medio ambiente ejecutando actos materiales de destrucción, sino que procure, cuando sea necesaria la destrucción de sustancias controladas, que se genere el menor impacto ambiental, aplicando para tal efecto las pautas y procedimientos técnicos consignados en el plan de manejo ambiental, de modo tal que pueda prevenirse la no generación de daños para el ecosistema. De ahí que la autoridad ambiental competente deba ejercer un control preventivo y concomitante sobre el acto material de destrucción, a fin de salvaguardar la integridad del medio ambiente.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Responsabilidad en la elaboración, ejecución y control

RECURSOS NATURALES-Planificación de manejo y aprovechamiento por el Estado/DETERIORO AMBIENTAL-Prevención y control por el Estado

MEDIO AMBIENTE-Planificación como herramienta fundamental de protección

La planificación es una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente, por cuanto permite al Estado fijar los parámetros y pautas generales, objetivos y criterios que permiten conciliar las diferencias entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS-Inclusión de diversos procedimientos

Tratándose del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, la autoridad ambiental debe incluir diversos procedimientos que garanticen alcanzar dicho propósito, como la erradicación manual, y no necesariamente el de la aspersión aérea.

ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS-Participación de la comunidad/ERRADICACION DE

CULTIVOS ILICITOS-Consulta previa de comunidades indígenas

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Elaboración y ejercicio de ejecución y control se opone a la imparcialidad en la función administrativa

No se opone a la Constitución que la puesta en marcha de los planes y programas de carácter ambiental y su control corresponda igualmente a la autoridad ambiental como especializada y técnica en la materia.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Alcance de la ejecución por autoridades ambientales

La ejecución del plan de manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes consiste en implementar las acciones técnicas que sean indispensables para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad, incluyendo también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia, tareas todas estas que son congruentes con las competencias que legalmente le han sido asignadas a las autoridades ambientales, y que deben estar orientadas a asegurar el cumplimiento de los parámetros y especificaciones que procuren el menor impacto ambiental.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Alcance del control por autoridades ambientales

Y el control del plan de manejo ambiental por parte de la misma autoridad ambiental esta orientado al cumplimiento de la función constitucional de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, tarea que pueden desarrollar perfectamente las autoridades ambientales, sin afectar su imparcialidad, pues no se trata de que dicha autoridad lleve a cabo actividades de inspección y vigilancia de la función administrativa, de manera semejante a las funciones que ejercen organismos como la superintendencias, sino que corresponde a una labor preventiva y concomitante de carácter técnico y relacionada con la ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la

manipulación de sustancias utilizadas para la fabricación de estupefacientes, lo cual no impide además, que tales acciones puedan ser vigiladas por parte de los respectivos órganos de control y por los ciudadanos a través del ejercicio de las respectivas acciones jurídicas.

Referencia: expediente D-4803

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo (parcial) del artículo 2° y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, “Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”.

Actor: José Gregorio Ospino Callejas

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano José Gregorio Ospino Callejas presenta demanda contra el párrafo (parcial) del artículo 2° y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, “Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 22 de agosto de 2003, admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al mismo tiempo, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional y al Ministerio del Interior y de Justicia. De igual forma, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación al Ministerio del Medio Ambiente, al Ministerio de Protección Social, a la Dirección Nacional de Estupefacientes, a las ONG: Organización Nacional Indígena, GAIA, Unión Internacional para la Conservación, a la Fundación Natura y Fundepúblico, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Defensoría del Pueblo y a las Facultades de Medio Ambiente de las Universidades Distrital Francisco José de Caldas y Universidad Externado de Colombia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto parágrafo del artículo 2 y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 conforme a su publicación en el Diario Oficial No 45.046 y se subraya el aparte acusado.

“LEY 785 DE 2002

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 2°. Enajenación. Desde el momento en que los bienes a que se refiere el artículo anterior sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes y una vez incorporados al inventario a que se refiere el Decreto 306 de 1998, podrán ser enajenados los bienes fungibles o consumibles o en general muebles que amenacen deterioro y los demás que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, siempre y cuando y de manera motivada se establezca que estos amenazan perder

severamente su valor comercial con arreglo a los procedimientos establecidos en el Decreto 1461 de 2000.

Las transacciones de este orden deben ser realizadas con entidades calificadas mínimo como AA+ para mediano y largo plazo y DP1 para corto plazo, por las agencias calificadoras de riesgo, o a través de fiducia, en entidades fiduciarias de naturaleza pública. Cuando se produzca la decisión judicial definitiva, según el caso, se reconocerá al propietario el precio de venta del bien con actualización de su valor o se destinarán los dineros por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes a los programas legalmente previstos como beneficiarios de los mismos, según corresponda.

Parágrafo. Tratándose de sustancias controladas, si no fuere posible su enajenación o su exportación por la Dirección Nacional de Estupefacientes, las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la Dirección Nacional de Estupefacientes lo relativo a su disposición o destrucción. Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

(...)

Artículo 12. Plan de manejo ambiental. En todos los casos en que se requiera un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, la elaboración, ejecución y control de dichos planes será responsabilidad de la autoridad ambiental competente.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que los preceptos acusados son inconstitucionales porque vulneran los artículos 8, 79, 80 y 158 de la Constitución Política.

En su concepto, en la Constitución Política se establecen una serie de normas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales, esto con el fin de que dentro de la misma estructura del Estado se creen también entidades para la protección de dichos recursos.

Afirma que el artículo 8° Superior radica en cabeza del Estado la protección de los recursos naturales como un principio fundamental y establece que se debe contar con las entidades

especiales para dicha protección, pero que al leer el aparte final del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 la norma indica que las autoridades ambientales serán responsables de la destrucción de las sustancias controladas y decomisadas en las operaciones antinarcoóticos. En su sentir, se desdibujan las funciones constitucionales que tienen hoy dichas autoridades ambientales, como lo son el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Grandes Centros Urbanos, cuya finalidad primordial es la protección del ambiente y los recursos naturales.

Asegura entonces, que la norma acusada viola de manera flagrante el principio fundamental que tiene como objetivo la protección de las riquezas naturales. Manifiesta que lo expuesto también se aplica a lo regulado en el artículo 12 de la referida ley, pues en su opinión, la norma establece una nueva competencia a las autoridades ambientales en el sentido de que a éstas les correspondería elaborar los planes de manejo ambiental para que las autoridades como la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Policía antinarcoóticos destruyan los cultivos de coca y amapola sembrados a lo largo del territorio nacional, cuando la mayoría de estos se encuentran en parques nacionales naturales, zonas de páramos y en zonas sensibles, con lo que, a su juicio, la autoridad ambiental quedaría como juez y parte dentro de éste proceso.

Igualmente plantea que las normas acusadas vulneran de forma flagrante el artículo 79 de la Carta Política, porque establecen en cabeza de las autoridades ambientales la destrucción de las sustancias incautadas al narcotráfico y las obliga, además, a elaborar planes de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos. Agrega que le están imponiendo una carga con la que no podría ejercer de una manera imparcial la protección y defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. Considera que esta situación no sólo tiene trascendencia nacional sino internacional, ya que el país ha suscrito convenios en defensa de dichos recursos, dentro de estos se encuentran el Convenio de Basilea, de Viena, Convención Cites, entre otros.

Expone que con estas imposiciones las autoridades ambientales no podrían ejercer de una forma libre e independiente la protección del medio ambiente y la de los recursos naturales renovables, pues las normas acusadas las obligan a atentar contra las facultades de proteger el medio ambiente consagradas en la Constitución.

De la misma forma argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran el artículo 80 constitucional, porque ésta faculta al Estado para la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, su conservación y prevención de los factores de deterioro ambiental, así como sancionar a los infractores.

Indica que las normas demandadas, al imponer a las autoridades ambientales la obligación de destruir las sustancias incautadas al narcotráfico y de otra parte, la de elaborar los planes de manejo ambiental para la destrucción de cultivos ilícitos, les cercena la posibilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales, así como la de propender por su conservación y prevención de los factores de deterioro ambiental, porque, en su criterio, “con estas normas se empuja a las autoridades ambientales a dañar el medio ambiente al que ellas mismas están obligadas a proteger”.

Finalmente, señala que las disposiciones acusadas violan el artículo 158 Superior, ya que estas rompen con el principio de unidad de materia que regula la norma constitucional, porque lo que trata la Ley es lo relacionado con la administración de los bienes incautados al narcotráfico, cuya facultad radica en la Dirección Nacional de Estupefacientes y no en las autoridades ambientales. Agrega que las disposiciones impugnadas contenidas en la Ley 785 de 2002, no guardan relación con el tema tratado en la Ley.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Astrid Marcela Carrillo Niño como apoderada del Ministerio manifiesta que: “la organización del Estado tiene varios elementos que deben tenerse en cuenta como son la distribución de las funciones propias de los asuntos públicos en autoridades diferentes (división del poder), el sometimiento de las autoridades a las normas superiores que regulan el ejercicio de sus funciones (principio de legalidad) y el compromiso de que sus actuaciones administrativas van dirigidas a la satisfacción de los fines propios del Estado para con la sociedad (el bien común y el interés general)”

Para tal efecto, explica lo relacionado con el principio de legalidad y de prevalencia del interés general y afirma que estos están consagrados en el preámbulo de la Constitución Política al establecer que el ejercicio del poder soberano de los constituyentes se inspiró en el

fortalecimiento de la “unidad de la nación” y en asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, procurando la institucionalización de un orden político, económico y social justo.

Así mismo, señala que la ley 99 de 1993, surge para establecer una estructura institucional con base en la cual el Estado va a garantizar el cumplimiento del derecho constitucional a un medio ambiente sano. Agrega que el artículo 1° de la referida ley indica que el Ministerio del Medio Ambiente es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, así como de impulsar una relación de armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Sostiene que el artículo 5 de la citada Ley, contempla las funciones del Ministerio, entre las que destaca, entre otras:

- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.
- Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás ministerios y entidades previa consulta con esos organismos.
- Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos urbanos y humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa e indirectamente daños ambientales.
- Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación o ésta en asocio con otras entidades públicas deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo y aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente,

- Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución.

Finalmente considera que de acuerdo a las competencias asignada por la Ley 785 de 2002 para la destrucción de las sustancias y elaboración, ejecución y control del plan de manejo ambiental, impediría que el Ministerio ejerciera las labores de control y vigilancia que le corresponden, lo cual no sería garantía de transparencia, imparcialidad e igualdad en el ejercicio de la función administrativa.

En su criterio, la ley asigna una función que materialmente debería corresponder a una autoridad o dependencia, diferente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En síntesis, el Ministerio afirma que desde el punto de vista ambiental, los artículos 2 y 12 de la Ley 785 de 2002, serán constitucionales siempre y cuando estén acordes con las funciones que desarrolla la entidad y su aplicación se encuentre condicionada al respeto de la normatividad ambiental.

2. Defensoría del Pueblo

Karin Irina Kuhfeldt Salazar, en su condición de Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, solicita que se declare inexecutable todo el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, como lo pretende el actor.

Argumenta que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de ésta, se establecieron los fundamentos de la política ambiental dentro del propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales. A su juicio, se reconoció al Ministerio como el organismo rector de la gestión ambiental, correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a las que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Sostiene que la referida Ley, determina que las corporaciones autónomas regionales son la autoridad ambiental en la jurisdicción en la cual deben ejercer sus funciones. Agrega que en el nivel nacional es el Ministerio la autoridad ambiental competente.

Explica que el Decreto 216 de 2003, “por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones”, no alteró las funciones de las autoridades ambientales. En su criterio, sigue vigente la facultad del Ministerio para otorgar licencias ambientales y aprobar planes de manejo ambiental como, por ejemplo, en materia de fumigaciones con glifosato para erradicar cultivos ilícitos.

De otra parte considera que el organismo ejecutor de la política de erradicación de plantaciones de cultivos ilícitos y sustancias incautadas para producir droga, es la Dirección Nacional de Estupefacientes. Precisa que si bien la Dirección Nacional de Policía Antinarcoóticos ejecuta físicamente los procesos de destrucción, quien debe realizar la dirección y coordinación de la política de erradicación es la Dirección Nacional de Estupefacientes. Igualmente, aduce que la aprobación inicial y el control posterior y permanente sobre el cumplimiento efectivo del plan le corresponde a la autoridad ambiental. En su opinión, hay que distinguir a la autoridad que elabora y ejecuta, de la autoridad que controla los planes de manejo ambiental.

En síntesis, para la Defensoría del Pueblo es necesario que la labor de control sea independiente, externa y autónoma de los órganos decisorios encargados de ejecutar un proyecto, obra o actividad.

Frente a la vulneración de la unidad de materia que expone el actor, la Defensoría sostiene que en efecto existe tal violación, ya que la incorporación del artículo 12 en la Ley 785 de 2002 contradice los supuestos de éste principio, pues el objetivo y el contenido del artículo son extraños al propósito principal de la Ley.

En su parecer, las disposiciones de la citada Ley se dirigen a precisar la competencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes sobre los bienes incautados que son objeto de su administración. Así mismo, señala que la ley determina la facultad de dicha entidad para ejercer derechos sociales en relación con las acciones, cuotas o partes de interés social que hayan sido objeto de medida cautelar en los procesos de extinción de dominio, entre otras

facultades.

De esta manera, expresa que la materia de la Ley 785 de 2002 se dirige a regular todas las operaciones que la autoridad encargada debe realizar en relación con la administración de bienes incautados, es decir, aquellos actos y negocios jurídicos que permiten disponer de los bienes incautados y los rendimientos que estos produzcan. Alega que, no obstante lo anterior, el artículo 12 de la Ley se encuentra dirigido a modificar la competencia de la autoridad ambiental en relación con los procedimientos de licencia ambiental. Agrega que la incoherencia es evidente y se configura una desviación de poder, so pretexto de regular la administración de bienes incautados, y asegura que “lo que se ha querido, por parte del Gobierno y del Congreso, es salirle al paso a las acciones populares que han prosperado en materia de fumigación”.

Afirma que el artículo 12 se ocupa de un sector distinto de los consagrados en las demás disposiciones de la Ley 785 de 2002. Señala que su materia principal es lo relacionado al ámbito de la política criminal, especialmente lo que tiene que ver con la función de las autoridades en materia de administración de bienes adquiridos en forma ilícita, pero que el artículo 12 demandado está directamente ligado con la elaboración e implementación de políticas de carácter ambiental, las cuales están sujetas a consideraciones y fundamentos distintos a los esgrimidos en materia penal.

Del mismo modo, asegura que la regulación del artículo tiene consecuencias sobre las funciones y competencias de organismos distintos, además que dicha norma modifica de manera sustancial las funciones asignadas a la autoridad ambiental.

En conclusión manifiesta que la Ley en estudio no se refiere únicamente a la competencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sino que también se refiere a otra agencia estatal. En su parecer, la unidad de materia resulta vulnerada por la norma demandada, por lo que debe ser declarada inexecutable.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo considera que la norma contradice la forma de Estado unitario que tiene Colombia, con descentralización tanto territorial como por servicios. Así, las corporaciones autónomas, tienen jurisdicción física, como las entidades territoriales, pero obedecen a una lógica de descentralización funcional, como los establecimientos públicos.

Sin embargo, explica que éstas no pueden operar como ruedas sueltas dentro del engranaje estatal. Para lo cual afirma que: “no podría ser conforme a la Constitución el hecho de que el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial decida proteger un parque nacional que, por ejemplo, tenga el carácter de patrimonio de la humanidad, y que al mismo tiempo una corporación autónoma autorice a un tercero para fumigar, talar o dedicar a vivienda ese mismo parque”.

A su juicio, el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 contradice la Constitución, en la medida que establece la posibilidad de que la autoridad ambiental competente, que para el caso podría ser una corporación autónoma regional, pueda per se adelantar la elaboración, ejecución y control simultáneo de los planes de manejo ambiental.

Frente este punto, concluye argumentando que la simultánea atribución de planear, elaborar y controlar el Plan de Manejo Ambiental, tanto por las corporaciones como por el Ministerio, desconoce los principios constitucionales de eficacia, imparcialidad e independencia.

Para la Defensoría del Pueblo la norma acusada contradice los principios constitucionales que regulan la actividad administrativa, porque, de un lado, el establecimiento simultáneo de la elaboración, ejecución y control del Plan de Manejo Ambiental a cargo de una autoridad ambiental, hace que la labor del Estado no garantice la eficacia del control de éste, ya que si el mismo ente elabora y ejecuta el Plan se controlaría a si mismo, pudiendo resultar inocuo. Asegura que la presencia de un agente externo otorga un control verdadero y no meramente formal. Indica que de otra parte, se aseguraría la eficacia e imparcialidad en el control.

En su sentir, la norma acusada vulnera el derecho al debido proceso, ya que la persona que controla el Plan de Manejo Ambiental es la misma que lo elabora y ejecuta, con lo que se compromete la neutralidad o imparcialidad del controlador.

En su criterio, la Corte debe integrar la unidad normativa respecto de la Resolución 0013 de 2003, pues conforma una proposición jurídica completa con la Ley 785 de 2002, razón por la cual debe ser retirado del ordenamiento jurídico.

En efecto, expresa que el artículo 1° de la mencionada Resolución desarrolla el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, por cuanto asigna a la autoridad ambiental competente la elaboración, ejecución y control de un nuevo plan de manejo ambiental, diferente al aprobado en la

Resolución 1065 de 2001.

En consecuencia, indica que si se llega a declarar la inexecutable del artículo 12 de la Ley 785 de 2002, necesariamente habría que hacerse la misma declaración respecto de la Resolución 0013 de 2003. Y para tal efecto enumera los vicios de constitucionalidad que, según la Defensoría del Pueblo, incurrió la citada Resolución.

3. Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Inocencio Bahamón Calderón, en calidad de Decano de la Facultad del Medio Ambiente, establece que la normatividad acusada no riñe con los preceptos legales ni constitucionales por lo que debe ser declarada executable.

Indica que el artículo 113 de la Carta Política establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Afirma igualmente, que son fines del Estado promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, así como también proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, además de gozar de un ambiente sano, según lo señala el artículo 79 Superior.

Sostiene que en concordancia con lo anterior el legislador en la Ley 99 de 1993 estableció los principios generales ambientales, entre los que se encuentra la biodiversidad del país, la que deberá ser protegida y aprovechada en forma sostenible. Agrega que esta acción para la protección y recuperación ambiental es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

En su parecer, la Ley 99 de 1993 fortalece la protección ambiental creando al Ministerio del Medio Ambiente como organismo interlocutor frente al resto del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Manifiesta que uno de los instrumentos de planificación y de gestión que el legislador creó para desarrollar los fines del Estado es el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, el cual no se puede entender como un ente u organización, sino por el contrario es la puesta en marcha de la responsabilidad conjunta de todas las instituciones del Estado y la sociedad civil, de proteger los recursos naturales y el medio ambiente, para que garantice el ejercicio de los

derechos colectivos.

Argumenta que de acuerdo al ordenamiento constitucional, Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo que ni éste ni los particulares pueden actuar a su libre albedrío, sino en función de las normas legales que instrumentaliza el derecho, de ahí que, en su parecer, las disposiciones acusadas de inconstitucionales son concordantes con la Constitución y las leyes.

Explica que el SINA es un conjunto normativo que faculta a los entes del Estado para que tengan en cuenta los principios orientadores de manejo de los recursos naturales y ambientales, máxime cuando se trata de la disposición final de sustancias que pueden atentar contra los derechos colectivos, ya que el mismo tiene que cumplir con sus fines esenciales.

Finalmente, expone que al establecer un plan de manejo ambiental como responsabilidad de la autoridad ambiental para la disposición de dichas sustancias, en últimas representa una herramienta de planificación que le permita mitigar, compensar y prevenir la degradación y el riesgo ambiental sobre los ecosistemas naturales.

Se anexa el concepto del profesor en ingeniería forestal Jaime Alberto Moreno, quien considera que es necesario garantizar que toda entidad creada para ejercer autoridad debe ser liberada de cualquier viso de conflicto de intereses que termine por entorpecer el libre y objetivo ejercicio de sus funciones en cumplimiento de la misión para la que fue creada.

Para el profesor Moreno las autoridades ambientales como el Ministerio, las corporaciones autónomas regionales y los departamentos administrativos del medio ambiente, deben conservar el nivel de autoridades reguladoras y administradoras de los recursos naturales en procura de la conservación y del mantenimiento de un medio ambiente sano, como lo consagra el artículo 79 y 80 de la Constitución Política, para lo cual, en su opinión, debe evitarse que sean ejecutores de acciones y por el contrario mantenerse como reguladores y salvaguardas del adecuado manejo ambiental. De esta forma, propone que el parágrafo del artículo 2° acusado es inconveniente, pues como lo señala el demandante, convierte a las autoridades ambientales en ejecutores de acciones que ellas mismas deben controlar y regular.

Frente al artículo 12 acusado asegura que las funciones de las autoridades ambientales no son las de “elaborar” y “ejecutar” como lo establece dicha norma, sino que le compete la aprobación y control de dichos planes, según lo establece el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, al regular las funciones de las CAR como máxima autoridad ambiental para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley. Agrega que también pueden adelantar la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades, así como de otras que puedan generar deterioro ambiental.

En síntesis, conceptúa que frente a las disposiciones normativas acusadas, parágrafo del artículo 2 y artículo 12 de la Ley 785 de 2002, deben ser declaradas inconstitucionales.

4. Universidad Externado de Colombia

El Director de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente manifiesta que el constituyente de 1991 tuvo una visión vanguardista en lo relacionado al medio ambiente, ya que produjo como resultado un cuerpo normativo garantista y promotor de una nueva variable de la gestión pública nacional, regional y local. Asegura que en la Carta se establece el medio ambiente como un derecho - deber, derecho pues así ha sido consagrado específicamente y además porque se encuentra ligado con la salud, la vida y la integridad física de los asociados. Explica que también es un deber, pues exige de las autoridades y de los particulares acciones encaminadas a su protección.

Plantea que, según la Corte Constitucional, para el cumplimiento del deber de protección de las riquezas naturales de la Nación están establecidas dos vías: por una parte, la planificación y fijación de políticas estatales, y por la otra, la consagración de acciones judiciales encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano.

Argumenta que esta protección de las riquezas naturales, como principio fundamental y obligación del Estado Social de Derecho, se fortalece por su estrecha relación con los artículos 80 y 334, entre otros.

Considera que el artículo 80 de la Constitución establece el deber de protección de los

recursos naturales, el cual va aparejado con la función de planificación en el manejo y aprovechamiento de esos recursos para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Del mismo modo, señala que el artículo 334 superior regula que el Estado debe intervenir, por disposición de la ley, en la explotación de los recursos naturales, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Considera que no existe ninguna contradicción del párrafo del artículo 2 de la ley 785 de 2002 con las disposiciones constitucionales. Por el contrario, advierte que dejar en cabeza de las autoridades ambientales la destrucción de sustancias controladas significa que se está reconociendo que son ellas las idóneas para adelantar esa labor, por el conocimiento de los riesgos ambientales, y las condiciones intrínsecas de esos bienes.

En su parecer, el marco legal y constitucional en el que se desenvuelven las autoridades ambientales de Colombia, les permite y les exige adelantar operativos de destrucción de sustancias que tienen la potencialidad real de afectar el ecosistema. Además, agrega que la asignación de una nueva función en cabeza de las autoridades ambientales guarda plena coherencia con los principios del desarrollo sostenible y con la obligación constitucional de proveer por un ambiente sano. Argumenta que dejar la función de destrucción de esas sustancias prohibidas en cabeza de otras autoridades distintas de las ambientales, implicaría crear riesgos innecesarios que, en su opinión, busca evitar el párrafo del artículo 2°.

En su concepto, la parte final del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 está en armonía con los preceptos ambientales consagrados en los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución. Así mismo, precisa que la parte inicial del párrafo acusado aclara las dudas del demandante, toda vez que dispone que las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la Dirección Nacional de Estupefacientes lo relativo a su disposición o destrucción. Considera que el Estado, representado por las autoridades ambientales son las que, finalmente, responden por la destrucción de esas sustancias para procurar el menor impacto ambiental, es coherente con la coordinación estatal.

A su juicio, no es válido y carece de fundamento el cargo según el cual la elaboración por parte de las autoridades ambientales de planes de manejo ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, implica una vulneración del artículo 79 constitucional, que se refiere al derecho de gozar de un ambiente sano. Explica que es necesario aceptar que un ambiente sano es condición sine qua non de la vida misma y que bajo ese mismo esquema, ningún otro derecho podría ser realizado en un ambiente alterado.

Expone la tesis doctrinal que acepta las siguientes expresiones del derecho al ambiente sano, susceptibles de protección jurídica, estas son: (1) derecho a que la vida y la salud personales no sean lesionadas o puestas en peligro como consecuencia de la contaminación o deterioro ambiental; (2) derecho a un razonable nivel de calidad ambiental; (3) derecho a disfrutar del patrimonio ambiental y (4) derecho a proteger la propiedad privada de eventuales daños causados por conminación o perturbaciones ambientales provocados por terceros.

Sostiene que las dos primeras concepciones doctrinarias sobre el derecho a gozar de un ambiente sano, encajan perfectamente en las funciones que tienen que desplegar las autoridades ambientales, a la luz de las normas demandadas.

Afirma igualmente que las normas acusadas no vulneran el artículo 80 constitucional, por el contrario desarrollan los preceptos ambientales de la Carta Política en lo que tiene que ver con la protección de los recursos naturales, con el derecho a gozar de un ambiente sano, así como con la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Asegura que el manejo de sustancias prohibidas es un problema social, ambiental y sanitario de enormes proporciones, que supone actitudes de esas mismas autoridades. En su criterio, más allá de considerar que la administración de los bienes incautados al narcotráfico corresponda a la Dirección Nacional de Estupefacientes, resulta coherente disponer que la destrucción de las sustancias prohibidas y la elaboración de los planes de manejo ambiental deben recaer en las autoridades ambientales.

Finalmente considera que el cargo por violación al principio de unidad de materia es infundado, pues la protección al medio ambiente como obligación estatal está consagrada como principio fundamental.

5. Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, como apoderada del Ministerio argumenta que la consagración en el artículo 79 Superior como derecho fundamental a un ambiente sano, responde a la protección de la vida humana, al establecimiento de un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite un mejor vivir entre el hombre y el medio que lo rodea.

Sostiene, entonces, que dentro del marco de una Constitución ecológica, tal como fue la dirección que le señaló el Constituyente de 1991 y la interpretación que esa Corporación ha hecho de la misma en reiterados pronunciamientos, se encuentra que las dos disposiciones objeto de reproche por el actor son constitucionales, pues se ajustan y desarrollan todos los preceptos que la norma superior ha establecido al Estado como principal responsable de proteger este derecho fundamental.

Expone que no tendría sentido consagrar el derecho a un ambiente sano si las autoridades encargadas de su protección carecieran de la posibilidad de proteger mediante mecanismos efectivos y sus actuaciones la integridad del mismo.

Considera que el hecho de que las normas acusadas faculden a las autoridades ambientales para destruir las sustancias que no haya sido posible enajenar o exportar por parte de la Dirección Nacional de Estupeficientes, lejos de desconocer su función como protectoras del medio ambiente la desarrollan, pues esta protección carece de efectividad si en la práctica no se toman las medidas requeridas por parte de las autoridades para evitar que elementos ajenos al ecosistema lo alteren o destruyan, poniendo en riesgo su estabilidad y hasta la vida humana.

Argumenta que el manejo de las sustancias incautadas, según su naturaleza, requieren de un conocimiento especializado para evitar mayores perjuicios al medio ambiente. Agrega que los narcotraficantes con sus actividades delictivas están atentando contra éste, afectando las fuentes de agua, la fauna y la flora y, en consecuencia, la salud y el derecho a una vida digna de los ciudadanos residentes en Colombia. Además, indica que cuando se van a destruir esta clase de sustancias químicas, dichas autoridades deben asesorarse de especialistas en su manipulación para no causar daños al medio ambiente.

En su parecer, lo que quiso el legislador en las normas atacadas es justamente garantizar que el medio ambiente sea protegido adecuadamente por las autoridades que legalmente se encuentran encargadas de su custodia, como lo sería el Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales, los departamentos y municipios, éstos últimos de acuerdo a su jurisdicción y en lo de su competencia, pues estas entidades tienen entre sus funciones la prevención de la contaminación ambiental con la precaución necesaria para la destrucción de esta clase de sustancias.

Afirma que todas estas autoridades responsables del medio ambiente gozan de la posibilidad de destruir sustancias, materias primas, productos e implementos utilizados en la comisión de infracciones contra el medio ambiente, sin que se pueda decir que, por ello, se impide velar por la integridad del mismo.

Señala que en este caso debe tenerse en cuenta que la Dirección Nacional de Estupefacientes no cuenta con los expertos para la manipulación de estas sustancias y que cuando el legislador atribuye a las autoridades del medio ambiente la obligación de elaborar los planes de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, lo hace en cumplimiento de los mandatos y postulados de la Constitución Política, ya que, a su juicio, no existen entidades más apropiadas para cumplir con ésta función que las que tienen a cargo la protección del medio ambiente, en razón de que tiene todos los mecanismos y el personal experto para realizar esta misión que se encuentra inmersa en sus funciones.

Aduce que es justamente la autoridad que diseña el plan ambiental la que conoce qué medidas debe adoptar, que no atenten contra el ecosistema, con el fin de asegurar el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales e impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes como lo es la destrucción de estas sustancias que por tratarse de precursores químicos son de difícil manejo.

A su juicio, la existencia de estas disposiciones legales constituye una forma de garantizar la protección del ecosistema y por ende a la salud y la calidad de vida del hombre, derechos fundamentales ligados con una correcta interrelación con la naturaleza para no generar daño a la misma.

En su concepto, las normas acusadas guardan armonía con el programa ecológico señalado

en la Constitución, en desarrollo del cual el legislador ha expedido disposiciones como la ley 99 de 1993, pues en su artículo 83 atribuye a las entidades ambientales funciones policivas, así como establecer sanciones y medidas preventivas.

Considera que no le asiste razón al actor, toda vez que no existe ambigüedad en el deber de las autoridades de destruir sustancias que han sido destinadas o puedan ser utilizadas para cometer ilícitos; afirma que nada más consecuente con la función de éstas que actuar en cumplimiento de la ley y en defensa del medio ambiente.

Finalmente, frente al cargo por violación al artículo 158 constitucional porque las disposiciones demandadas se refieren a la administración de bienes incautados al narcotráfico y no a las autoridades ambientales, indica que eso equivaldría a que ninguna norma podría referirse, ni siquiera tangencialmente, a otra autoridad o entidad sin desconocer dicho principio.

Para tal efecto, explica que el artículo 158 de la Constitución prevé que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia, esto porque se trata de tecnificar el proceso legislativo, con el fin de que los temas de que trata un proyecto de ley guarden una relación de conexidad y coherencia lógica y jurídica. Por ello se excluyen aquellas materias que resultan ajenas frente al tema central de que trata la disposición legal, lo que en su criterio, no se presenta ya que se está advirtiendo cuál será el destino de los bienes incautados cuando éstos sean sustancias controladas.

En síntesis, argumenta que esto guarda cabal sentido con la disposición constitucional y por lo mismo los cargos planteados no están llamados a prosperar. Así, solicita se declare exequible la expresión “las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental”, contenida en el párrafo del artículo 2° y el artículo 12 de la ley 785 de 2002.

6. Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-

Plantea que la Corte Constitucional mediante sentencia SU-383 de 2003 tuteló los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de la amazonía colombiana contra la Presidencia de la República y otros por la aplicación del programa de erradicación de cultivos de uso ilícito con químicos.

Afirma que en dicho fallo se tutelaron los siguientes derechos fundamentales: i) a la diversidad e integridad étnica y cultural, ii) la participación, iii) al libre desarrollo de la personalidad de los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana.

Indica que la Corporación ordenó a las entidades encargadas de combatir las drogas consultar de manera efectiva y eficiente con dichos pueblos indígenas, sobre las decisiones atinentes al programa de erradicación de cultivos ilícitos en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Señala que en el fallo también se ordenó que el proceso de consulta debería adelantarse en un plazo de 3 meses con observancia de los principios y reglas contenidas el Convenio 169 de la OIT, aprobado y ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Sostiene que, de otra parte, la Corte negó la protección de los intereses colectivos a la vida, a la salud y al medio ambiente sano, por considerar que el amparo de estos derechos era objeto de la acción de grupo que cursaba en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Aduce que de la anterior negativa se apartaron los Magistrados Beltrán Sierra y Vargas Hernández porque consideraron que se debieron tutelar los derechos colectivos a la vida, la salud y a un ambiente sano, también que se debió disponer la suspensión inmediata de la aspersión aérea, en aplicación al principio de precaución.

Explica que, por otra parte, a juicio del Magistrado Araujo Rentería se debió amparar otros derechos invocados en la acción de tutela, tales como la vida, la salud, la integridad personal y el debido proceso. Sostiene que por último el Magistrado Tafur Galvis, ponente de la providencia, señaló que en el evento de no realizarse la consulta por causas imputables a las autoridades competentes, dentro del plazo fijado, se debería suspender el programa de erradicación aérea.

Expresa que en la misma Sentencia se señala que la consulta se realizará con los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana, por medio de sus autoridades y de las organizaciones que los representan.

Precisa que para dar cumplimiento a lo anterior la Corte estableció que se debían seguir las

pautas de la sentencia C-418 de 2002, sobre el mecanismo de participación de la consulta. Para tal fin explica que la Corporación señaló las fases de dicha participación.

La primera fase consiste en que las entidades deberán presentar a las autoridades indígenas y a las organizaciones que los representan, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de ésta providencia, una propuesta sobre el método y los términos que se aplicarán para adelantar la consulta definitiva, la delimitación territorial de la misma y los medios adecuados para la erradicación de los cultivos ilícitos, ya sea mediante la aspersión aérea o por métodos alternativos, siempre y cuando uno y otro garanticen en forma efectiva y eficiente los derechos fundamentales que se ampararon mediante dicha providencia.

Frente a la delimitación del territorio objeto de consulta, argumenta que la Corte manifestó que las comunidades indígenas y tribales de la amazonía colombiana cumplen con las condiciones prescritas en el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT, es decir, que son depositarios de condiciones sociales, culturales y económicas que los distinguen de los otros sectores de la colectividad nacional, que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones y que ocupan estos territorios desde antes de la conquista y la colonización de las actuales fronteras estatales.

De otra parte, sostiene frente al tema de los medios adecuados para la erradicación de los cultivos, que le corresponde a las autoridades competentes consultar las decisiones atinentes al programa de erradicación que se emplee para asegurar en forma efectiva y eficiente los derechos fundamentales que mediante la providencia se amparan, tanto a los miembros de los pueblos indígenas como de los demás habitantes de los respectivos territorios. Agrega que además se debe fundamentar la definición de dichas alternativas en el plan de manejo ambiental impuesto por el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos con químicos.

La segunda fase, indica que para que sea efectiva y eficiente la Corte dispuso que debían evaluar todas las condiciones del programa de erradicación de cultivos ilícitos que las entidades mencionadas adelantan en sus territorios, en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Manifiesta que la Corporación en el citado fallo recomendó para estas dos fases que: “la

consulta debe adelantarse de Buena fé, atendiendo las circunstancias y con miras a una concertación conforme al artículo 6 del convenio 169 de la OIT. En consecuencia no se trata de un mero formalismo, ni de una oportunidad para imponer una decisión o para eludir el cumplimiento de una obligación y por lo tanto las entidades gubernamentales encargadas de autorizar, ejecutar y vigilar la política estatal de erradicación de cultivos ilícitos tiene el deber de suministrar de manera clara y oportuna la información correspondiente sobre las acciones en ejecución en cualquiera de las modalidades de erradicación.”

En su parecer, lo anterior con el fin de no limitar la capacidad de que los pueblos consultados puedan evaluar el impacto de las medidas en su hábitat y en sus estructuras organizativas y espirituales, de tal manera que puedan conceptuar sobre la delimitación y continuación del programa, así como sobre las diferentes propuestas sobre el mismo. Agrega que de igual forma, por medio del suministro de la información mencionada, los representantes y las autoridades de los pueblos tendrán la posibilidad de formular alternativas encaminadas a asegurar el respeto a su integridad cultural y la autonomía de las autoridades de su territorio.

Concluye que el aparte final del párrafo del artículo 2 y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 son contrarios a los artículos 8, 79, 80 y 158 Superiores, por lo que deben ser declarados inexequibles.

7. Dirección Nacional de Estupefacientes

El Director Nacional de Estupefacientes, Alfonso Plazas Vega, solicita que se declaren exequibles las disposiciones demandadas. Para tal efecto, manifiesta que no está de acuerdo con los argumentos de la demanda por incongruentes y desacertados, no sólo desde el ámbito jurídico sino también por desconocer una de las estrategias del Gobierno convertida en una política de Estado mediante la Ley 812 de 2003, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo donde se propone que la política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas. Agrega que se promoverá la erradicación, forzosa y voluntaria de los cultivos ilícitos y la interdicción, aérea, fluvial y terrestre del narcotráfico.

Sostiene que la destrucción de las sustancias precursoras que puedan servir para el procesamiento de cocaína o cualquier otra droga que produzca dependencia, es una forma

de administrarse contemplada en el artículo 54 del Decreto legislativo del 2790 de 1990 adoptado como legislación permanente por el artículo 4 del Decreto Especial 2271 de 1991, según el cual “los insumos, sustancias precursoras o elementos que puedan servir para el procesamiento de cocaína o de cualquier otra droga que produzca dependencia, una vez identificada parcialmente por orden del Superior de la unidad de Investigación de Orden Público, con la presencia imprescindible del Ministerio Público, serán puestos a disposición o a la orden de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la cual podrá determinar su inmediata utilización por parte de una entidad oficial, su remate para fines lícitos debidamente acreditados, o su destrucción si implica grave peligro para la salubridad o seguridad públicas”.

Así, indica que la Ley 785 de 2002 trata de los sistemas de administración de bienes incautados en virtud de la aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 793 de 2002, y uno de esos sistemas es la destrucción de las sustancias químicas controladas, por lo que en su concepto, existe una relación directa y consecuente entre estos bienes, la orden de destrucción y el procedimiento para llevarla a cabo, en donde intervienen la Dirección Nacional de Estupefacientes y la autoridad ambiental.

Afirma que el artículo 2° de la Ley 785 de 2002, aparte final del párrafo atacado, al disponer que “las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias”, no hace otra cosa que precisar el procedimiento de administración y asignar a las autoridades ambientales la función para la ejecución de la destrucción cuando se opte por ello, con el único fin expreso señalado en la ley de procurar el menor impacto ambiental.

De otra parte, expresa que la disposición demandada es desarrollo de la hermenéutica jurídica en donde se faculta a una autoridad administrativa como la Dirección Nacional de Estupefacientes para que en ejercicio de su competencia ordene la utilización, venta o destrucción de las sustancias, y en segundo lugar, en el caso de optarse por la destrucción se faculta a la autoridad ambiental para que realice dicho procedimiento, todo ello tendiente a preservar el medio ambiente o a causar el menor impacto ambiental.

Argumenta que no se puede ignorar que la destrucción es una medida subsidiaria de otros sistemas previstos, toda vez que el párrafo que se acusa es claro al expresar que

tratándose de sustancias controladas, las autoridades ambientales serán responsables de su destrucción con el fin de procurar el menor impacto ambiental sino fuere posible su enajenación o su explotación.

Advierte que no existe ninguna violación a las normas constitucionales, en consideración a que tanto los preceptos contenidos en la ley 785 de 2002 como en la 99 de 1993 están dirigidas a proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

A su juicio, la norma atacada establece un compromiso del Estado a cargo de las autoridades ambientales, exigiéndose que su existencia se traduzca en una participación activa de los procesos que tienen que ver con el manejo y disposición final de las sustancias controladas. Indica que se trata de superar, mediante un mandato legal, la actitud pasiva y expectante de estas autoridades.

Plantea que la norma no sólo es constitucional sino que es obvio endilgarle la responsabilidad enunciada a la autoridad ambiental con el fin de procurar el menor impacto ambiental, lo que desarrolla el principio de coordinación contenido en el artículo 113 de la Constitución Política, según el cual los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Considera que es absurdo pretender destruir las sustancias controladas sin la intervención de las autoridades ambientales, para que, luego de ocurrido el daño, la autoridad ambiental sí lo declare configurándose una verdadera infracción a las normas constitucionales y un perjuicio a los recursos naturales. Se trata de destruir para evitar un daño.

Afirma no compartir la apreciación del demandante cuando señala que la autoridad en cumplimiento de la norma demandada actúa como juez y parte. En su sentir, la actividad de regular y ejecutar la destrucción de sustancias químicas tiende a la protección del medio ambiente y no es contraria a la de fiscalizar, auditar o sancionar el daño causado.

Explica que la disposición de dichas sustancias es una consecuencia de una conducta ilícita ya intervenida por una autoridad judicial, por lo que resulta exequible al aparte final del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002.

Respecto al artículo 12 también acusado de la referida Ley, sostiene que guarda relación con la función establecida en el numeral 25 del artículo 2° de la Ley 99 de 1993, pues corresponde al Ministerio del Medio Ambiente prohibir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Agrega que al determinar la ley que la autoridad ambiental es quien elabora el plan de manejo para la manipulación de sustancias, sólo se está aplicando el artículo 6 de la Ley 99 de 1993 que establece la cláusula general de competencia, según la cual el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá las demás funciones relacionadas con su competencia que no hayan sido atribuidas expresamente por ley a otra autoridad.

Aduce que ni la Dirección Nacional de Estupeficientes ni la Policía Nacional tiene funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así que por disposición del artículo 12 acusado esta atribución corresponde a las autoridades ambientales.

Reitera que en lo que se refiere al plan de manejo ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos, es concordante con la Constitución y las leyes, más aún porque se trata de una política de Estado contenida en el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado comunitario, adoptado mediante la Ley 812 de 2003. Además, todo ello en virtud del principio de coordinación contenido en el artículo 113 Superior, pues todos los órganos del Estado comprometidos en la lucha contra la producción de drogas ilícitas deben colaborar de manera armónica para combatir el flagelo del narcotráfico, realizando aportes y ejecutando actividades que deben ser articuladas en donde tienen participación las autoridades ambientales.

Insiste que se trata de obtener una vinculación activa y participativa en la política de Estado en torno al combate a los cultivos ilícitos existentes en el territorio nacional, con el fin de que la autoridad ambiental desarrolle los principios constitucionales y legales que se aluden en la demanda y al efecto, elabore, imponga y verifique el cumplimiento de las políticas de las políticas de prevención y protección del medio ambiente frente al Programa de Erradicación forzosa de cultivos ilícitos.

En su opinión, el demandante reconoce que existen cultivos ilícitos en todo el territorio nacional, inclusive en los parques nacionales naturales, y asume erróneamente que dichos

cultivos forman parte del ecosistema, cuando en realidad lo que han hecho es invadirlos y dañarlos, y es la autoridad ambiental a la que le corresponde cuidar la diversidad biótica de la nación y la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, como lo son los parques naturales.

Considera que es ésta la principal razón por la cual el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 impone a las autoridades ambientales la obligación de elaborar, ejecutar y controlar el plan de manejo ambiental que se aplique para el correcto desarrollo del plan de erradicación forzosa.

Expone que la Dirección Nacional de Estupefacientes como ejecutora de las decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes y la Policía Antinarcoóticos como ente ejecutor del Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos con Glifosato -PECIG-, tienen por finalidad cumplir no sólo con las metas propuestas en la lucha nacional contra el problema del narcocultivo, sino también, cumplir con su misión institucional y los objetivos constitucionales y legales. Al respecto se pregunta: “por qué llevar a tales entidades a una extralimitación de funciones poniéndoles la obligación de formular el plan de manejo ambiental, cuando en realidad les corresponde ejecutar los procedimientos para la erradicación forzosa bajo los lineamientos que haya dictado la autoridad ambiental para su desarrollo?”.

En su parecer, la protección del medio ambiente sano y de los recursos naturales renovables no puede traducirse en la ausencia o falta de compromiso en que se quiere hacer incurrir a la autoridad ambiental con la demanda de inconstitucionalidad que es objeto de estudio.

En relación con la presunta vulneración al principio de unidad de materia, señala que es claro que entre la destrucción de sustancias controladas como la elaboración del plan de manejo ambiental para la manipulación de éstas y para la erradicación de cultivos ilícitos y la administración de bienes incautados, existe un común denominador, que es la lucha frontal del Estado en contra del narcotráfico y sus conductas conexas. Aduce que el narcocultivo, el tráfico de sustancias químicas controladas y la administración de bienes producto de dichas actividades, tienen una relación teleológica, objetiva única con la temática general y la materia dominante de la ley, por lo tanto es coherente integrar en una sola norma jurídica varios aspectos de la política de lucha contra las drogas ilícitas.

Indica que es esa lucha contra el narcotráfico la que lleva al Estado a implementar normas

que se traduzcan en un efectivo plan de ataque, que incluyan desde la prevención hasta la penalización de todo lo que signifique la funesta actividad del narcotráfico y que influye en la comunidad internacional.

Señala que en lo relacionado a la administración de bienes incautados u ocupados, el legislador se dio cuenta cómo la Dirección Nacional de Estupefacientes era objeto de múltiples demandas millonarias por reparación de daños, y no podía ser parte dentro de los procesos donde se ventilaba lo correspondiente a tales bienes, corrigiéndose esa falencia. Precisa que ahora la entidad es parte para debatir sobre la situación jurídica de los bienes que se le entregan y responder por el acertado manejo de los mismos. Y que por lo tanto era necesario buscar normatividad que previniera la exterminación del preocupante daño desde el cultivo.

Finalmente, manifiesta que al considerar que entre la primera etapa y la última existen una serie de situaciones que tenían que ser objeto de regulación porque se trata de la actividad del narcotráfico, debe asumirse que ésta consiste tanto en los cultivos como en los insumos utilizados para la producción de la droga (sustancias controladas) y los bienes que se adquieren con su producto. Entonces, asegura que no existe violación al principio de unidad de materia, ya que se regula una sola materia: la actividad del narcotráfico.

8. Corporación Colectivo de Abogados

En escrito presentado de forma extemporánea el presidente de la entidad, Alirio Uribe Muñoz, manifiesta que la Ley 785 de 2002 se erige como la más reciente directriz en el llamado marco de la lucha contra las drogas, que en no pocas oportunidades ha sido objeto de fuertes críticas desde diversos sectores, respecto de su planeación, ejecución y resultados.

De esta forma cita el informe nacional de desarrollo humano en Colombia de 2003, titulado “El conflicto, callejón con salida”, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en donde se expusieron los siguientes puntos:

“La lucha contra las drogas no escapa a la idea inapropiada de que en la guerra todo se vale. Esa idea respalda al conjunto de políticas represivas que atacan de igual forma a todos los eslabones de esa industria, subestimando los efectos indeseables que sobre el propio control

de drogas y sobre el conflicto armado tiene tanto la represión química y militar de la oferta, como la criminalización del campesinado que participa en los cultivos. (...) El prejuicio prohibicionista, el cinismo en el sur y las falencias de las propuestas de legalización, son escollos en la búsqueda de alternativas orientadas a reducir el daño causado por la producción, por el consumo y por las políticas vigentes. (...) En el lado de la demanda, la reducción de daños significa morigerar las acciones punitivas sobre el consumo, acentuar los programas preventivos y ver al consumidor como un enfermo que como un criminal. En el lado de la oferta, la reducción del daño significa más erradicación manual y menos fumigación aérea, más alternativas rentables para el colono o el campesino, más énfasis en la prevención y en el fortalecimiento del tejido social, más diferenciación entre el grande y el pequeño.”

Explica que también existen argumentos ambientales para suspender las fumigaciones, así, transcribe fragmento del texto “Fumigación en Colombia”:

“(...) el uso inadecuado de precursores químicos en el procesamiento de la hoja de coca ocasiona daños ambientales irreversibles, que a pesar de no estar apropiadamente evaluados, podrían ser de muy graves proporciones, máxime cuando tales sustancias son vertidas directamente sobre suelos y fuentes de agua en áreas conocidas en el mundo como de gran biodiversidad. En este sentido vale la pena anotar que especialistas en acuicultura han registrado la aparente desaparición de especies piscícolas consideradas endógenas de ciertos ríos, es decir, de peces que tan sólo ha sido observado allí.

Con la política compulsiva de fumigar los cultivos se cierra e inicia al mismo tiempo un ciclo continuo de daño ambientales, con consecuencias sociales, culturales y económicas (...).”

Sobre el tema, sostiene que se evidencia la errada orientación de solucionar un daño ambiental con otro, en el marco irregular de aplicación de políticas sin que se estudie el impacto que ellas tienen a nivel sanitario, ambiental y social, situación que ha sido denunciada por la Defensoría del Pueblo.

A su juicio, la Defensoría del Pueblo ha constatado que la Dirección Nacional de Estupefacientes no ha cumplido o dilatado el cumplimiento de ciertas exigencias de la autoridad ambiental, concretamente se ha visto una demora injustificada para cumplir lo

establecido en los términos de referencia para el Plan de Manejo Ambiental.

Considera que el cuestionamiento por las fumigaciones, método de aspersión aérea para la erradicación de cultivos de uso ilícito, encuentra actualmente su mayor auge debido a la internacionalización de su ejecución, por ser parte integrante de la política gubernamental norteamericana del Plan Colombia.

Indica que la Dirección Nacional de Estupefacientes fue creada para coordinar el desarrollo y ejecución de las políticas en materia de control, prevención y represión de estupefacientes, en consecuencia le corresponde coordinar el desarrollo y ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato -PECIG-.

En su parecer, queda probado que corresponde a la Dirección Nacional de Estupefacientes cumplir con lo ordenado en el Plan de Manejo Ambiental, y no como lo señala el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, cuando señala que debe ser la autoridad ambiental la encargada de elaborar ejecutar y controlar los planes relacionados con el PECIG. Indica que esta situación fue explicada en la resolución 0108 del 31 de enero de 2002 del Ministerio del Medio Ambiente.

Plantea que si el Ministerio del Medio Ambiente, es el que debe encargarse de lo relacionado con la destrucción de sustancias empleadas en la producción de narcóticos, como lo señala el artículo 12 acusado, esto significa que funcionarios del Ministerio tendrían que participar de los operativos antinarcóticos, es decir, un entrenamiento bélico militar.

Considera, entonces, que dicho procedimiento discrepa de la misión de ese funcionario que propende por la armonización del hombre con la naturaleza, pues el manejo de sustancias controladas en escenarios de confrontación y de guerra deja pocas posibilidades para su tratamiento.

Manifiesta que una de las más profundas críticas que pueden realizarse frente a la actual política antidroga es la descoordinación entre las autoridades que trabajan para ese fin.

Explica que se observa la falta de articulación de los Programas de Desarrollo Alternativo con el Programa de Erradicación Aérea con Químicos, ambos, componentes de la política de lucha

contra las drogas, la cual ha llevado a que algunos proyectos de desarrollo alternativo hayan sido objeto de fumigaciones. Por otra parte, asegura que la forma como actualmente se ejecuta el referido programa ha llevado a que se desconozcan otras políticas sectoriales en materia ambiental y de salud, así como de otras en materia social tendientes a brindar protección especial a grupos sociales vulnerables.

Igualmente, advierte la falta de trabajo conjunto interinstitucional y coherente para que se cumpla la normatividad en materia ambiental y de salud y se tomen las medidas necesarias de prevención y protección de éstas materias. Agrega que la Dirección Nacional de Estupefacientes no ha cumplido o ha dilatado el cumplimiento de ciertas exigencias de la autoridad ambiental, así como existe una demora injustificada para cumplir lo establecido en los términos de referencia para el Plan de Manejo Ambiental. También señala que el Ministerio de Salud no ha ejercido efectivamente sus atribuciones como autoridad en esa materia, por lo cual no ha logrado la implementación de un plan de vigilancia epidemiológica en el desarrollo del Programa de Erradicación.

En su sentir, las fumigaciones indiscriminadas sobre pequeños cultivos desconocen las medidas de diferenciación positiva que el Estado ha establecido de estos pequeños cultivadores y lo que es más grave aún, han afectado los derechos a la salud y a un ambiente sano de la población, así como el derecho de los niños que habitan las regiones donde se ejecuta el programa de erradicación.

Argumenta que se ha desconocido el principio de coordinación administrativa y que ésta se suma a la negligencia de las autoridades que intervienen en la ejecución del citado programa, lo que ha conducido al incumplimiento de otros mandatos constitucionales como son el aseguramiento de la salud y salubridad pública, la protección y conservación del medio ambiente y el deber del Estado de brindar protección especial a los grupos vulnerables o marginados, así como a los menores de edad.

Expresa que imponerle al Ministerio del Medio Ambiente la disposición de sustancias o bienes para el procesamiento de los narcóticos, naturalmente aumentaría aún más la complejidad de la precaria coordinación de las autoridades antinarcóticos. En su opinión, debe ser la Dirección Nacional de Estupefacientes la encargada de ejecutar el Plan de Manejo Ambiental y las autoridades ambientales deben mantener su papel imparcial de veeduría, control y

verificación del mismo.

Finalmente, aduce que la Ley 785 de 2002 es inconveniente porque envía un mensaje falso, consistente en que la mitigación de daños de actividades que comprometen el medio ambiente puede obviarse por parte de quienes las realizan, razón por la cual solicita que se declare la inexecutable del artículo 12 de la Ley 785 de 2002.

V. CONCEPTO DEL JEFE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3384 de fecha 15 de octubre de 2003, manifiesta que la Constitución de 1991, denominada “constitución ecológica”, consagra, por un lado, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y por el otro, le impone al Estado una serie de deberes como proteger las riquezas naturales de la Nación, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales pertinentes y exigir la reparación de los daños causados al ambiente.

Afirma que la Constitución ecológica fue desarrollada, entre otras disposiciones, por la Ley 99 de 1993 al reordenar el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organizó el Sistema Nacional Ambiental -SINA.

Frente a la presunta vulneración de los artículos 8, 79, 80, 113 y 209 de la Constitución, indica que, en principio, parecieran que las disposiciones acusadas persiguieran un fin legítimo, es decir, que sea la misma autoridad ambiental como parte del Estado y dada su especialidad en el tema, quien lleve a cabo la destrucción de las sustancias controladas, ya que este procedimiento puede impactar negativamente en los recursos naturales renovables y el medio ambiente; así como la elaboración, ejecución y control en el cumplimiento de los planes de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos.

Sin embargo, precisa que la naturaleza de los órganos y de las funciones que integran el Sistema Nacional Ambiental es fundamentalmente de control ambiental.

En su concepto, “cabe preguntarse si podrían tales organismos, en el caso del programa de

erradicación de cultivos ilícitos, cumplir esos cometidos constitucionales controlando los planes de manejo ambiental que ellas mismas han elaborado y ejecutado. La respuesta es negativa, más si se tiene en cuenta que controlar es sinónimo de fiscalizar y fiscalizar es criticar las acciones de otro.”

Por ello, aduce que las disposiciones acusadas vulneran el derecho colectivo a un ambiente sano y los deberes del Estado en relación con los aspectos ambientales.

Sostiene que si llegan a confundirse en una misma entidad estatal funciones diversas y contradictorias, como las consagradas en las normas demandadas – elaboración, ejecución y control de los planes de manejo ambiental, y destrucción de las sustancias controladas-, el control ambiental previsto por las normas ambientales tanto nacionales como internacionales nunca estaría gobernado por el principio de eficacia que contempla el artículo 209 Superior.

Considera que, tal como lo señala el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, la autoridad ambiental es responsable de la elaboración, ejecución o consumación y además del control del cumplimiento de los planes de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, por lo que no podría garantizarse la imparcialidad que debe gobernar el ejercicio de la función administrativa.

Por esta razón, concluye que las disposiciones demandadas vulneran el ordenamiento constitucional, especialmente los artículos 8, 79, 80, 113 y 209 de la Carta Política.

Con relación a la eventual vulneración al principio de unidad normativa, señala que en el presente caso, si bien por medio de la Ley 785 de 2002 se dictan disposiciones relacionadas con la administración de bienes incautados y en general con el programa de erradicación de cultivos ilícitos, no percibe violación alguna del artículo 158 Superior, toda vez que la ejecución de cualquier obra o actividad, como la señalada anteriormente, debe armonizar con la protección del medio ambiente.

Finalmente solicita lo siguiente: (1) declarar la inexecutable del aparte “las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias”, contenido en el parágrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002; y (2) declarar la inexecutable de la expresión “la elaboración y ejecución”, contenida en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. Cargos de la demanda y planteamiento del problema jurídico

En concepto del demandante, el segmento acusado del artículo 2º de la Ley 785 de 2002 es inconstitucional, pues al radicar en las autoridades ambientales la responsabilidad por la destrucción de sustancias controladas, desdibuja las funciones constitucionales de dichas autoridades de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, vulnerando de esta forma el artículo 8º de la Carta Política.

Sostiene que el artículo 12 del citado ordenamiento legal es igualmente inconstitucional, porque i) al encargar a la autoridad ambiental competente la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, impone una carga que le impide ejercer de manera imparcial la protección y defensa de los recursos naturales, infringiendo de esta forma el artículo 79 Superior; ii) viola el artículo 80 ibidem, por cuanto la asignación de dicha competencia impide el ejercicio de la función de planificación y aprovechamiento de los recursos naturales, obligando a las autoridades ambientales a deteriorar el medio ambiente; y iii) desconoce el principio superior de la unidad de materia, por cuanto su contenido normativo no guarda relación alguna con la temática de la Ley 785 de 2002.

Para el Ministerio de Ambiente las normas acusadas no se ajustan a la Carta Política, por cuanto de acuerdo a sus competencias en materia ambiental, se le impide ejercer las labores de control y vigilancia que le corresponden, lo cual no es garantía de transparencia, imparcialidad e igualdad en el ejercicio de la función administrativa.

La Defensoría del Pueblo considera también que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues en su sentir i) desconocen la unidad de materia al referirse a un asunto distinto al regulado en la Ley 785 de 2002; ii) violan el principio de unidad territorial,

por cuanto establecen la posibilidad de que una corporación autónoma regional por sí misma pueda elaborar, ejecutar y controlar un plan de manejo ambiental; iii) desconoce los principios de eficacia e imparcialidad de la función administrativa pues permite el ejercicio de funciones incompatibles y iv) viola el debido proceso, pues como la entidad que controla es la misma que ejecuta, no existe independencia del juzgador.

El Decano de la Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Universidad Distrital Francisco José Caldas, considera que las normas censuradas son constitucionales.

En el mismo sentido se pronuncia el Director de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, quien estima que dejar en cabeza de las autoridades ambientales la destrucción de sustancias controladas es reconocer que tales autoridades son idóneas en el manejo de los riesgos ambientales; y respecto al plan de manejo ambiental, señala que el mismo es trasunto del derecho a un ambiente sano que consagra el artículo 79 Superior.

El Ministerio del Interior y de Justicia se muestra en favor de la constitucionalidad de las normas impugnadas, pues considera que la consagración del derecho a un ambiente sano no tendría sentido si las autoridades encargadas de su protección no pudieran cumplir con esta misión, y agrega que el manejo de sustancias incautadas demanda un manejo especializado para evitar mayores perjuicios al medio ambiente que los ocasionados por la producción de estupefacientes.

La Organización Nacional Indígena -ONIC-, sostiene, por su parte, que las normas acusadas son inconstitucionales porque desconocen el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas.

La Dirección Nacional de Estupefacientes estima que no se presenta vulneración a la unidad de materia, puesto que la destrucción de sustancias controladas es una medida subsidiaria de administración de bienes incautados que es la temática a la que se refiere la Ley 785 de 2002. Advierte, además, que la tarea de las autoridades ambientales no es la de destruir para dañar sino la de destruir para evitar un daño al medio ambiente, y agrega que la elaboración del plan de manejo ambiental solamente es competencia del Ministerio del Medio Ambiente.

Con base en lo anterior, corresponde entonces a la Corte Constitucional despejar los siguientes interrogantes:

* Si las normas demandadas al radicar en cabeza de las autoridades ambientales la responsabilidad por la destrucción de sustancias incautadas, así como la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para la erradicación y manipulación de dichas sustancias, desconocen el principio de la unidad de materia.

* Si la responsabilidad asignada por las normas acusadas a las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas, desdibuja la función constitucional de protección del medio ambiente que cumplen dichas autoridades.

* Si la funciones de elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para la erradicación y manipulación de sustancias controladas en cabeza de las autoridades ambientales, impide que éstas ejerzan en forma libre e independiente la protección del medio ambiente

* Si la responsabilidad de las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas, y la elaboración, control y ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación y manipulación de las mismas, impide que dichas autoridades puedan cumplir con su tarea constitucional de planificar y aprovechar los recursos naturales y propender por su conservación y prevención

Con el fin de dar respuesta a estos cuestionamientos, la Corte debe proceder a determinar previamente si las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia. Dilucidado este asunto, se referirá a los instrumentos que en materia ambiental consagra la Constitución Política y a su desarrollo por parte del legislador, para finalmente analizar la constitucionalidad de las funciones asignadas a las autoridades ambientales en la

destrucción de sustancias controladas, y en la elaboración, control y ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de dichas sustancias.

3. Sobre el supuesto desconocimiento de la unidad de materia

En primer término, debe la Corte definir si, como lo afirma el actor, tanto el segmento normativo del párrafo del artículo 2° como el artículo 12 de la Ley 785, desconocen el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

Al efecto, es necesario tener presente que para que la Corte pueda ejercer control cuando se alega infracción a la citada norma superior, es menester que el actor efectúe un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.¹

En el caso que se revisa observa la Corte que el actor ha cumplido con estas exigencias pues sostiene que la violación a la unidad de materia se produce en razón de que el objeto de la Ley 785 de 2002 es regular lo relacionado con la administración de bienes incautados al narcotráfico, facultad que le corresponde a la Dirección Nacional de Estupefacientes y no a las autoridades ambientales.

Establecido este aspecto, entra la Corte a indagar si efectivamente las normas acusadas en esta oportunidad desconocen el principio de unidad de materia, para lo cual debe precisar una vez más que según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, dicho principio no puede ser entendido de forma rígida pues ello limitaría en forma desmesurada la facultad de configuración del legislador. Ha dicho la Corte:

“En repetidas oportunidades la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia² a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe

absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.”³

La Corte ha expresado que esta concepción del principio de unidad de materia conlleva una limitación en el ejercicio de la función de control constitucional por parte de la Corte Constitucional en aras de respetar la libertad de configuración de la que goza el Congreso en su función legislativa:

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.⁴

Por lo anterior, la jurisprudencia ha considerado que el control constitucional en estos casos es de nivel bajo:

¿Cuándo se viola entonces el principio de unidad de materia?

Al responder este interrogante la Corte ha dicho que la Constitución fija en su artículo 158 dos condiciones al Congreso para el ejercicio de la función legislativa, “pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto,

cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla”.⁷ De esta manera, el congreso vulnerará el principio constitucional sobre unidad de materia “cuando incluye cánones específicos que, o bien encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.⁸

Así pues, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador. Ha dicho la Corte:

“...resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.⁹

Como lo anuncia su título, la Ley 785 de 2002 tiene por objeto dictar normas relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996. En dicho ordenamiento la Corte identifica varios núcleos temáticos, a saber: se fijan los sistemas de administración de bienes incautados, y se dictan normas sobre enajenación, contratación, destinación provisional, sociedades y unidades de explotación económica, readjudicaciones pendientes, cumplimiento de las funciones de administración de los bienes incautados, régimen tributario, aseguramiento de bienes incautados y plan de manejo

ambiental.

Uno de los sistemas de administración de los bienes incautados es la enajenación, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° de la citada ley recae sobre bienes fungibles o consumibles o en general muebles que amenacen deterioro y los demás que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, siempre y cuando, de manera motivada se establezca que amenazan perder severamente su valor comercial. Se determina que los dineros producto de tales enajenaciones ingresarán al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado administrado por el Director Nacional de Estupefacientes.

Así mismo, el párrafo de la norma que se comenta dispone que tratándose de sustancias controladas si no fuere posible su enajenación o exportación las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán con la DNE lo relativo a su disposición o destrucción la cual será de responsabilidad de las autoridades ambientales con el fin de procurar el menor impacto ambiental, según lo dispone el segmento acusado.

Es fácil evidenciar, entonces, una conexidad no sólo de orden temático sino también de índole sistemática y teleológica entre el segmento normativo demandado y la Ley 785 de 2002, pues la destrucción de sustancias controladas es una medida de carácter subsidiario que procede ante la imposibilidad de su enajenación o exportación, que precisamente constituye una de las formas de administración de los bienes incautados que se regulan en dicha normatividad. Así, pues, no se presenta por parte de esta disposición la alegada violación del principio de unidad de materia.

En relación con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, tampoco se advierte que su contenido normativo establezca una ruptura con el núcleo temático de esa preceptiva, pues si en la ley se consagran una serie de medidas en relación con la destrucción y manipulación de las sustancias controladas, bien podía el legislador incluir una disposición como la demandada en la cual se encarga a la autoridad ambiental competente de la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas.

Por lo expuesto, no prospera el cargo por supuesta violación a la unidad de materia.

4. Instrumentos constitucionales de gestión ambiental. Facultad de configuración del legislador en esta materia.

Dado que la protección y el mejoramiento del medio ambiente deben ser una preocupación fundamental de los Estados, como quiera que afectan el bienestar de los pueblos y su desarrollo económico, en Colombia, la Constitución Política de 1991 otorgó al medio ambiente una importancia cardinal, pues consagró un conjunto de principios y herramientas que configuran la denominada “constitución ecológica” o “constitución verde”, en cuanto señalan los derroteros, los derechos y los deberes que se deben observar para la conservación y protección ambiental.

Sobre este tópico la Corte ha expresado:

“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”. 10

La protección de la diversidad e integridad del ambiente así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, constituyen entonces deberes del Estado, en virtud de expreso mandato constitucional, que armonizan con varios instrumentos de carácter internacional que consagran a su vez principios rectores y herramientas importantes para el cumplimiento de los citados propósitos.

Documentos de valor internacional tales como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo se refieren a los principios e instrumentos de gestión ambiental.

En efecto, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en dicha ciudad en el año de 1972 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, hace énfasis en la necesidad de que los ecosistemas naturales deban preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación según convenga, evitando que la contaminación con sustancias tóxicas u otros materiales causen daños graves e irreparables a los ecosistemas. Dispone además que debe confiarse a instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales con miras a mejorar la calidad del medio. Y añade que la planificación racional constituye instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio. Igualmente, establece que debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación del calor en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas, por lo cual debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, por su parte, pregona que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible la protección del medio ambiente debe constituir parte importante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Anota además, que los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. En particular, dicha declaración establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, permitiéndoles informarse sobre las decisiones de las autoridades y facilitándoles el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y recursos pertinentes. También resalta el papel del legislador en este campo, al señalar que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente las cuales deben reflejar el contexto al que se aplican. Igualmente, pone de relieve el papel que los pueblos indígenas y sus comunidades locales desempeñan en la ordenación del medio ambiente, por lo que los

Estados deben reconocer y apoyar su identidad, cultura e intereses y velar porque participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible. Así mismo, dicho instrumento pone de presente la necesidad de emprender una evaluación del impacto ambiental en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad que haya de producir un efecto negativo en el medio ambiente.

Nuestra Constitución, de manera especial, en los artículos 79 y 80, consagra los siguientes principios e instrumentos de gestión ambiental:

i) El derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y la garantía de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente.

ii) El deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como la obligación de fomentar la educación para estos fines.

iii) La planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

v) El deber de cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Atiende entonces nuestra Constitución, en armonía con los instrumentos internacionales, a la necesidad universal de preservación de los ecosistemas naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando para el efecto un catálogo de disposiciones tendientes a la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales del país. Se consagra por un lado el ambiente como un derecho, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física de los asociados; y también como un deber, por cuanto exige de las autoridades y particulares acciones encaminadas a su protección.

Y para el debido cumplimiento y logro de los fines constitucionales de protección del medio ambiente a través de la prevención y control de su deterioro en la búsqueda del mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, dado que a todas las personas les asiste el derecho de gozar de un ambiente sano, la planificación y

fijación de políticas estatales son elementos fundamentales como así ya lo ha determinado la Corte Constitucional¹¹.

Planes y programas que para el cumplimiento de la finalidad constitucional protectora del medio ambiente, deben ser desarrollados, puestos en ejecución y controlados, pues es de tal manera como de manera efectiva se previene y controlan los factores de deterioro ambiental y se manejan y aprovechan los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.

Cabe precisar además, que si bien en la Constitución el medio ambiente ocupa un lugar importante, es al legislador a quien le corresponde, dentro de los límites que imponen los mandatos superiores, la configuración de cada una de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como el señalamiento de las autoridades competentes que deban encargarse del cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado en materia ambiental. Nótese, que en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano se dispuso, que debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales con miras a mejorar la calidad del medio ambiente.

Determinación que ya realizó el legislador, al crear el Sistema Nacional Ambiental –SINA– mediante la Ley 99 de 1993, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales, y a asignar funciones tanto al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial así como a otras autoridades también integrantes del Sistema Nacional Ambiental, para el cumplimiento de los deberes que en esta materia competen al Estado, es decir, la protección del medio ambiente y la prevención y control del deterioro ambiental, a través de la planificación, ejecución y control de los planes y programas respectivos.

En conclusión, por lo que hace a la materia ambiental i) la Carta Política consigna herramientas y principios cuyo objetivo fundamental es propender por la conservación y protección del medio ambiente; ii) le corresponde al legislador, con base en su libertad de configuración, la determinación de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como la tarea de determinar las autoridades competentes encargadas de aplicar dichas herramientas y principios; y iii) los compromisos estatales de planificar, ejecutar políticas en

materia ambiental, y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, pueden ser asignados a las autoridades ambientales determinadas por el legislador y según la distribución de competencias que entre ellas disponga la ley.

Bajo este marco conceptual, procede la Corte a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

5. Responsabilidad de las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas

Los apartes demandados forman parte del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 que, al regular lo concerniente a los bienes que sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, establece que si no fuere posible su enajenación o exportación, las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la citada Dirección lo relativo a su disposición o destrucción; y que, las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

En sentir del demandante, los segmentos demandados que entregan la responsabilidad a la autoridad ambiental de la destrucción de sustancias controladas es inconstitucional, porque desdibuja las funciones constitucionales de las autoridades ambientales cuya finalidad es la protección del medio ambiente, impidiéndoles además ejercer con imparcialidad el control y vigilancia sobre la disposición de las sustancias controladas.

Para resolver estos cargos, la Corte considera necesario hacer las siguientes consideraciones:

La norma en estudio permite, bajo ciertas condiciones, la destrucción de sustancias controladas. Según el Manual de Sustancias Químicas Controladas de la Dirección Nacional de Estupefacientes, actualmente se ejerce control sobre una gran variedad de sustancias químicas que si bien son empleadas en diversos procesos industriales, como reactivos de laboratorio, además pueden ser utilizadas para sintetizar, fabricar, procesar u obtener drogas que producen dependencia síquica o física.

A nivel internacional, los países de tránsito, los productores y consumidores de sustancias que pueden ser utilizadas en la producción de estupefacientes se han comprometido a apoyar el control de desvío de dichas sustancias, básicamente mediante acuerdos internacionales, sin perjuicio de que cada país, dependiendo de su desarrollo industrial ingrese al control otras sustancias que haya identificado como precursoras en la fabricación de estupefacientes.

En los anexos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, ratificada por la Ley 67 de 23 de agosto de 1993, y revisada por Sentencia C-176 de 1994, se relacionan las siguientes sustancias controladas:

CUADRO I

CUADRO II

Ácido lisérgico

Acetona

Efedrina

Ácido antranílico

Ergometrina

Ácido fenilacético

Ergotamina

Anhídrido acético

1-fenil-2-propanona

Éter etílico

Piperidina

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

Así mismo, se incluyen como sustancias controladas las contenidas en las siguientes resoluciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes:

* Resolución 0009 de 1987. (Acetona (2-Propanona; Dimetil-Cetona), Ácido Clorhídrico Éter Etílico (Éter Sulfúrico, Oxido de Etilo, Dietílico), Cloroformo (Triclorometano), Ácido Sulfúrico Amoníaco (Amonio Hidróxido), Permanganato de Potasio Carbonatos de Sodio, Metil Etil Cetona (2-Butanona, Mek), Disolvente Alifático No. 1 (Shellsol 1), Disolvente Alifático No. 2 (Shellsol 2), Thinner, Acetato de Etilo, Metanol o Alcohol Metílico, Acetato de Butilo, Diacetona Alcohol (Pyranton), Hexano, Alcohol Butílico (1-Butanol; Butil Alcohol; Propil Carbinol).

* Resolución No. 0007 de 1992. Tolueno (también conocido como Toluol o como Metil Benceno), y Anhídrico Acético. Resolución 0001 de 1995: el alcohol isopropílico (también conocido como 2propanol, isopropanol, alcohol propílico secundario, dimetil carbinol, petrohol, ipa); el metil isobutil cetona (también conocido como MIBK, isopropilacetona, hexona, 4-metil 2-pentanona) y el acetato de isopropilo, en cantidades superiores a cinco (5) litros líquidos.

Cabe recordar, que por contaminación se entiende la alteración del ambiente por sustancias o forma de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la nación o de los particulares¹².

Dentro del contexto de la norma en estudio, es claro que cuando se decida por las autoridades respectivas la destrucción de sustancias controladas puede causarse un grave

deterioro ambiental, si tal procedimiento no se realiza atendiendo ciertas orientaciones determinadas por la autoridad ambiental técnica en la materia. Es claro entonces, que la destrucción de sustancias controladas, dado su origen químico, indudablemente puede generar contaminación y daños irreparables al ambiente y a los ecosistemas; por ello, tal destrucción debe obedecer a parámetros técnicos que impidan que tales daños se produzcan. En atención a tal previsión, la norma bajo análisis dispone que las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

Una interpretación literal, únicamente de los segmentos impugnados, y descontextualizados de toda la regulación y especialmente del párrafo al que pertenecen, puede llevar a la conclusión de que la autoridad ambiental, como “responsable” de la destrucción de sustancias controladas, debe en forma directa proceder a ejecutar los actos materiales de eliminación de dichas sustancias.

Para la Corte esta hermenéutica resulta contraria a la Carta Política, pues según se ha explicado anteriormente, el Estado, a través de la autoridad ambiental, debe ocuparse primordialmente de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, previa la fijación de la política pública a través de los planes y programas respectivos y de su respectiva puesta en marcha por parte de estas autoridades, actividades que de suyo no implican que sea a dicha autoridad a la que le corresponda ejecutar materialmente los actos de eliminación de tales agentes contaminantes que por su propia naturaleza son actuaciones de carácter administrativo y que corresponderían a otras autoridades.

No obstante, interpretando las expresiones acusadas dentro del contexto integral del párrafo al que pertenecen puede concluirse, en primer lugar que la determinación sobre la destrucción de la sustancia controlada que no pudo enajenarse o exportarse no corresponde exclusivamente a la autoridad ambiental, sino que la toma de dicha decisión debe ser adoptada de manera coordinada entre las varias a las que expresamente se refiere la norma; y que, la responsabilidad final de su destrucción de dicha sustancia controlada se le ha entregado a la autoridad ambiental con un fin específico y determinado, cual es, procurar el menor impacto ambiental.

En efecto, si la misión primordial de la autoridad ambiental es la de poner en marcha o en ejecución los planes y programas diseñados para la prevención y control de los factores de deterioro ambiental con el fin de proteger el medio ambiente, y no la de ejecutar actos materiales de destrucción de sustancias, puede concluirse validamente entonces, que la responsabilidad por la destrucción de sustancias controladas que le impone la norma en estudio a la autoridad ambiental, es aquella que armoniza con la Constitución y relacionada con el ejercicio de una función de control concomitante, de supervisión o verificación de que la destrucción de la sustancia controlada respectiva se realice de manera adecuada conforme a los lineamientos técnicos previamente determinados con el fin de procurar, en la realización de dicha maniobra, el menor impacto ambiental.

En tal sentido, la responsabilidad que la norma acusada asigna a la autoridad ambiental en la destrucción de sustancias controladas consiste en la obligación que ella tiene de ejercer un control preventivo y concomitante en relación con el acto material de destrucción de dichas sustancias con el fin de lograr el menor impacto ambiental. Preventivo, en tanto y en cuanto el control debe desarrollarse con arreglo a un plan de manejo ambiental previamente adoptado, donde se señale técnicamente el procedimiento conforme al cual debe realizarse la destrucción de sustancias controladas. Y concomitante, en la medida en que dicho control debe llevarse a cabo en forma conjunta con el acto de destrucción, de modo que la autoridad ambiental no debe esperar a que el daño ambiental se produzca para ejercer posteriormente el control sobre el daño ya producido, sino que justamente es su deber prevenirlo.

Ahora bien, por “autoridades ambientales” responsables por la destrucción de sustancias controladas que no pueden ser enajenadas o exportadas, ha de entenderse la autoridad respectiva que haya sido previamente determinada para el efecto por la ley.

En consecuencia, la autoridad ambiental responsable de la destrucción de sustancias controladas es aquella que conforme a la estructura y funciones detalladas en la ley desarrolla la tarea concreta de ejecutar los planes y programas diseñados para prevenir y controlar los factores de deterioro del medio ambiente aún ejercidos de manera concomitante.

Por lo anterior queda claro que el objetivo de la medida que se comenta no es, como lo piensa equivocadamente el actor, que la autoridad ambiental atente contra el medio

ambiente ejecutando actos materiales de destrucción, sino que procure, cuando sea necesaria la destrucción de sustancias controladas, que se genere el menor impacto ambiental, aplicando para tal efecto las pautas y procedimientos técnicos consignados en el plan de manejo ambiental, de modo tal que pueda prevenirse la no generación de daños para el ecosistema. De ahí que la autoridad ambiental competente deba ejercer un control preventivo y concomitante sobre el acto material de destrucción, a fin de salvaguardar la integridad del medio ambiente.

Es de anotar, que según los antecedentes legislativos de la Ley 785 de 2002, la atribución de responsabilidad a la autoridad ambiental en la destrucción de sustancias controladas fundamentalmente no se orienta a que ejecute los correspondientes actos materiales, sino que obedece a la necesidad de disponer con prontitud sobre dichos elementos, dado que se han presentado graves inconvenientes en el manejo de dichas sustancias, lo cual ha traído como consecuencia problemas para el medio ambiente. En la ponencia para primer debate al proyecto de ley, se dijo sobre el particular:

“De otra parte, se adiciona al texto original del párrafo, la posibilidad de exportar las sustancias controladas, como una forma de enajenación y para efectos de la destrucción de las mismas, se establece que las autoridades ambientales serán las responsables de dicha labor, garantizando de esta forma el menor impacto ambiental.

“El sistema de enajenación rápida de sustancias controladas no es novedoso, en la medida en que el Gobierno Nacional, en las dos últimas oportunidades que el Congreso Nacional le ha conferido facultades para legislar sobre el tema, lo contempló en los Decretos Leyes 112 de 1999 y 266 de 2000, ambos antitrámites, declarados inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de forma, mas no de fondo.

“Es una necesidad sentida una reglamentación en este sentido, teniendo en cuenta que la disposición o destrucción de las sustancias controladas no involucra solamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes, sino también a otras autoridades y la experiencia demuestra que hay dilación e inconvenientes que no están dentro del alcance de la Dirección Nacional de Estupefacientes resolver. Dentro de estas circunstancias se presentan las siguientes:

- Orden de autoridad ambiental de no destruir y no almacenar las sustancias, sin dar una solución, lo cual implica que las sustancias permanezcan en condiciones inadecuadas de almacenamiento o cuidado, poniendo en peligro la salubridad y seguridad pública.
- Las autoridades incautadoras no toman las medidas apropiadas para evitar que las sustancias controladas impliquen riesgos mientras la Dirección Nacional de Estupefacientes las recibe y dispone de ellas.
- No se practica rápidamente el dictamen pericial para identificar plenamente la sustancia para que la Dirección Nacional de Estupefacientes pueda disponer de ellas.

Vale anotar que las tutelas instauradas en contra de la Dirección Nacional de Estupefacientes por el almacenamiento de estas sustancias en condiciones precarias, han sido falladas todas en contra de esta entidad, no obstante haber tenido la intención y el interés de su inmediata disposición o destrucción”.¹³

Lo anterior pone de presente que la asignación de responsabilidad por la destrucción de sustancias controladas es una medida razonable, puesto que con ella el legislador pretende hacer realidad el propósito constitucional de proteger el medio ambiente, impidiendo que la disposición del material químico con el cual se elaboran dichas sustancias genere contaminación para el medio ambiente.

Se trata también de una medida adecuada, por cuanto dicha responsabilidad no se asigna a cualquier autoridad sino a la autoridad ambiental que es la que legalmente está autorizada para desarrollar en forma técnica y profesional acciones de control sobre los factores de deterioro del medio ambiente. Además tal determinación resulta proporcionada, puesto que lejos de afectar derechos fundamentales, por el contrario, propende por proteger la salud y la vida de los habitantes, al impedir y controlar los factores de deterioro y contaminación del medio ambiente.

Por todo lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones “Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental” del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002, bajo el entendido que dicha responsabilidad no implica la ejecución de actos materiales de destrucción de sustancias controladas, sino el ejercicio de un control preventivo y

concomitante, con el fin de preservar el medio ambiente, y atendiendo un plan de manejo ambiental.

6. Elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos y manipulación de sustancias controladas

Para resolver el anterior cargo conviene hacer las siguientes consideraciones:

Conforme a lo dicho anteriormente, según el artículo 80 Superior el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación del daño causado.

Cabe recordar, que la planificación es una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente, por cuanto permite al Estado fijar los parámetros y pautas generales, objetivos y criterios que permiten conciliar las diferencias entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

Según se ha precisado anteriormente, un mecanismo de planificación es el plan de manejo ambiental, definido legalmente como aquél documento que de manera detallada establece las acciones que se requieran para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

Por lo que respecta a la elaboración del plan de manejo ambiental, cuando se requiera dicho plan a juicio de la autoridad ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, éste comprenderá el estudio, programación y señalamiento de las directrices y las pautas que deben guiar la acción de las autoridades, en orden a prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de las actividades de erradicación de los cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas.

Sobre este punto la Corte considera necesario precisar que tratándose del plan de manejo

ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, la autoridad ambiental debe incluir diversos procedimientos que garanticen alcanzar dicho propósito, como la erradicación manual, y no necesariamente el de la aspersión aérea.

Además, en esta instancia administrativa se hace necesaria la participación de la comunidad, tal como lo ordena el artículo 79 Superior, pues se trata de un asunto que indudablemente puede afectarla. Así mismo, debe garantizarse el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa, pues como lo ha dicho la Corte se trata de un derecho fundamental de amplio espectro orientado a asegurar la integridad cultural y étnica de dichas comunidades. En efecto, en Sentencia SU-383 de 2003, dijo la Corte:

“...el derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados sobre las decisiones legislativas y administrativas que puedan afectarlos directamente, en cuanto propende por la integridad cultural, social y económica de las culturas indígenas, es una modalidad de participación de amplio espectro, como viene a serlo la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, en la que la especificidad del mecanismo para decisiones atinentes a la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas está comprendida”.

Bajo estas premisas, no existe reparo alguno en que el legislador haya asignado a las autoridades ambientales competentes la elaboración de un plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y el manejo de sustancias controladas, pues siendo la planificación ambiental una función del Estado, ella debe cumplirse a través de los organismos estatales especializados y técnicos en la materia, como son tales autoridades ambientales, a quienes corresponderá entonces de manera autónoma la determinación de los casos en que se requiere un plan de manejo ambiental.

Establecido este aspecto, debe la Corte indagar si resulta incompatible con el principio de imparcialidad de la función administrativa consagrado en el artículo 229 del Ordenamiento Superior, el que la autoridad ambiental competente además de elaborar el plan de manejo ambiental, cuando lo considere necesario, ejerza las funciones de ejecución y control de dichos planes para la erradicación de cultivos ilícitos y el manejo de sustancias controladas.

Para la Corte, no se opone a la Constitución que la puesta en marcha de los planes y

programas de carácter ambiental y su control corresponda igualmente a la autoridad ambiental como especializada y técnica en la materia. La ejecución del plan de manejo ambiental no supone que la autoridad ambiental deba adelantar directamente acciones materiales de erradicación de cultivos ilícitos o de destrucción de sustancias controladas, pues por mandato legal esta función debe ser desarrollada por otras autoridades. Por el contrario, la ejecución del plan de manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes consiste en implementar las acciones técnicas que sean indispensables para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad, incluyendo también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia, tareas todas estas que son congruentes con las competencias que legalmente le han sido asignadas a las autoridades ambientales, y que deben estar orientadas a asegurar el cumplimiento de los parámetros y especificaciones que procuren el menor impacto ambiental.

Y el control del plan de manejo ambiental por parte de la misma autoridad ambiental esta orientado al cumplimiento de la función constitucional de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, tarea que pueden desarrollar perfectamente las autoridades ambientales, sin afectar su imparcialidad, pues no se trata de que dicha autoridad lleve a cabo actividades de inspección y vigilancia de la función administrativa, de manera semejante a las funciones que ejercen organismos como la superintendencias, sino que corresponde a una labor preventiva y concomitante de carácter técnico y relacionada con la ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias utilizadas para la fabricación de estupefacientes, lo cual no impide además, que tales acciones puedan ser vigiladas por parte de los respectivos órganos de control y por los ciudadanos a través del ejercicio de las respectivas acciones jurídicas.

Se trata, sin lugar a dudas, de medidas razonables y adecuadas, puesto que aparte de perseguir un objetivo de carácter constitucional como es la protección del medio ambiente, busca que la autoridad ambiental - que por su especialidad es la que técnicamente conoce la materia -, además ejecute y controle la aplicación de esta herramienta de gestión ambiental a fin de impedir el deterioro del medio ambiente, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

No se trata tampoco de una medida desproporcionada, pues la norma acusada no establece que las funciones de ejecutar y controlar el plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas estén en cabeza de una misma autoridad ambiental, sino en la que sea competente para desarrollar cada una de esas tareas, lo cual supone una acción coordinada entre las autoridades ambientales que cumplen labores de planificación, ejecución y control en materia ambiental.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los cargos contra el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 no están llamados a prosperar, razón por la cual declarará su exequibilidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el segmento normativo “Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental”, del parágrafo del artículo 2 de la Ley 785 de 2002, en el entendido que la responsabilidad no implica ejecución de actos materiales sino un control preventivo y concomitante con el fin de preservar el medio ambiente sano, atendiendo al plan de manejo ambiental.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 12 de la Ley 785 de 2002.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia

por encontrarse en comisión en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-245/04

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO-Predicable de las personas y no de las autoridades ambientales (Salvamento de voto)

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO-Independencia de autoridades ambientales y señalamiento de lo que puede hacerse (Salvamento de voto)

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO-Contradicción por autoridades ambientales de decisiones de otras autoridades/DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Contradicción por autoridades ambientales de decisiones de otras autoridades (Salvamento de voto)

La autoridad ambiental no puede ser un mero ejecutor de lo que hayan decidido otras autoridades; al contrario, sus competencias le deben permitir contradecir las decisiones de otras autoridades, incluidas aquellas que versen sobre la destrucción de sustancias que afectan el medio ambiente. Si la autoridad ambiental no tiene este poder, el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano se vuelve irrito.

ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Competencia en definición (Salvamento de voto)

Las personas acusadas resultan indeterminadas ya que no señala (quién define la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o la manipulación de sustancias controladas); la autoridad ambiental debería ser la que defina como se erradican los cultivos ilícitos, con qué métodos o si los métodos que se están utilizando actualmente como las fumigaciones aéreas dañan o no el medio ambiente. Lo que no se puede permitir es que otras autoridades lo definan y se obligue a la autoridad ambiental a ejecutarlo aunque no este de acuerdo con los medios utilizados.

NORMA ACUSADA-Indeterminación (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-4803

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado salva el voto, por las siguientes razones:

Para poder garantizarle a las personas su derecho, las autoridades ambientales tienen que conservar su independencia y poderle decir a las otras autoridades que pueden hacer o no, en materia ambiental. No puede entonces ser la autoridad ambiental juez y parte, juez para decir que esta bien o mal y parte responsable de la destrucción.

2. La autoridad ambiental no puede ser un mero ejecutor de lo que hayan decidido otras autoridades; al contrario, sus competencias le deben permitir contradecir las decisiones de otras autoridades, incluidas aquellas que versen sobre la destrucción de sustancias que afectan el medio ambiente. Si la autoridad ambiental no tiene este poder, el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano se vuelve irrito.

3. Las personas acusadas resultan indeterminadas ya que no señala (quién define la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o la manipulación de sustancias controladas); la autoridad ambiental debería ser la que defina como se erradican los cultivos ilícitos, con qué métodos o si los métodos que se están utilizando actualmente como las fumigaciones aéreas dañan o no el medio ambiente. Lo que no se puede permitir es que otras autoridades lo definan y se obligue a la autoridad ambiental a ejecutarlo aunque no este de acuerdo con los medios utilizados. Existiendo en nuestro sistema jurídico diversas autoridades ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, etc.) no se determina quien tiene la competencia de manera principal y quien de manera subsidiaria. No sobra recordar que el tema del medio ambiente es uno de aquellos de los cuales la competencia principal se encuentra en el nivel local y sólo si ese nivel no puede actuar es que subsidiariamente entra la competencia del nivel medio o nacional.

Por todas estas indeterminaciones es que la norma debió ser declarada inconstitucional.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Sentencia C-579 de 2001 MP Alfredo Beltrán Sierra

3 Sentencias C-390/96, C-435/96, 428/97 y 584/97, entre otras.

3 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra(en este caso se decidió que no violaba el principio de unidad de materia una ley que se ocupaba de la creación de ECOGAS, Empresa Comercial e Industrial del Estado, al incorporar materias relacionadas con la creación del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, del Instituto de Capacitación e Investigación de Casanare, del Viceministerio de Hidrocarburos, del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, del Fondo Especial para la promoción y financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural y con el establecimiento de un impuesto para financiar el Fondo mencionado).

4 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.)

5 El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa

7 Corte Constitucional. Sentencia C-390 de 1996.

8 Ibíd.

9 Sentencia C-501 de 2001

10 Sentencia C-126 de 1998

11 Entre otras, Sentencia C-423 de 1994 y C-495 de 1996

12 Ley 23 de 1973, art. 4º

13 Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 226 de 2002 cámara, 277 de 2002 senado Gaceta del Congreso No.