

Sentencia C-293/02

MEDIO AMBIENTE SANO-Desarrollo jurisprudencial constitucional

DESARROLLO SOSTENIBLE EN MEDIO AMBIENTE SANO-Seres humanos como centro de preocupación

RECURSOS NATURALES EN MEDIO AMBIENTE SANO-Explotación y actividades económicas no pueden vulnerarlo

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Fundamental para la existencia de la humanidad

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Fundamental

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Deber de protección por el Estado

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL

INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECOLOGICAS

PRINCIPIO DE PRECAUCION EN MATERIA AMBIENTAL-Declaraciones, tratados o convenios

PRINCIPIO DE PRECAUCION EN DECLARACION DE RIO DE JANEIRO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

PRINCIPIO DE PRECAUCION EN CONVENCION MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMATICO

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL-Certeza científica

ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS O TRANSGENETICOS-No certeza absoluta sobre daños a la salud humana o medio ambiente

PRINCIPIO DE PRECAUCION EN COMERCIO DE TRANSGENICOS

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Elementos

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Acto administrativo excepcional y

motivado/PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Demanda de acto administrativo

El acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso.

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Preservación por particulares y el Estado

DEBERES DE LA PERSONA Y DEL CIUDADANO-Protección de recursos culturales y naturales y conservación del ambiente sano

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Peligro de daño grave e irreversible aunque no exista certeza científica absoluta

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL EN EL AMBITO NACIONAL-Suspensión de obra o actividad que desarrolla el particular así no exista certeza científica absoluta

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Cargos de demanda iguales aunque en admisión se manifestó existencia de cosa juzgada relativa

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Remisión a procedimiento para imposición de medidas y sanciones en materia ambiental

Referencia: expediente D-3748

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º y parágrafo 3 (parcial), de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Ricardo Vanegas Sierra.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Ricardo Vanegas Sierra demandó parcialmente los artículos 1, numeral 6; 85, numeral 2º y párrafo 3, de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas y se subraya lo demandado.

“Ley 99 de 1993

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras

disposiciones.”

“Artículo 1. Principios Generales. La política ambiental seguirá los siguientes principios generales :

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

(...)

Artículo 85. Tipos de Sanciones. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas :

1) Sanciones :

a) Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;

b) Suspensión del registro o de la licencia, la concesión de permiso o autorización;

c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;

d) Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales no renovables;

e) Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o

implementos utilizados para cometer la infracción.

2) Medidas preventivas :

a) Amonestación verbal o escrita;

b) Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;

c) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización.

d) Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

Parágrafo 1. El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;

Parágrafo 2. Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;

Parágrafo 3. Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.

“(...)”

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las normas demandadas violan los artículos 1, 4, 13, 29, 58 y 83 de la Constitución, por la forma como la Ley 99 de 1993 estableció el principio de precaución, en el artículo 1º del numeral 6 acusado.

En efecto, según el demandante, el numeral 6 del artículo 1º carece de unidad de criterio,

porque tiene dos conceptos constitucionales y legales contrarios y antagónicos. Por un lado, acertadamente, determina que la formulación de políticas ambientales se tomará con base en los procesos de investigación científica, pero, a renglón seguido, permite a la autoridad ambiental adoptar decisiones sin tener certeza científica absoluta, en aplicación del principio de precaución. Esto constituye, para el actor, un mico, porque le permite a la autoridad ambiental aplicar un criterio subjetivo en la imposición de sanciones y lo releva de tener que probar técnica y científicamente el problema.

De la aplicación del principio se deriva, entonces, la violación de los artículos 1, 4, 13, 29, 58 y 83 de la Constitución, así :

Se viola el concepto de Estado de derecho, consagrado en el artículo 1º de la Carta, al entregar al funcionario ambiental poderes ilimitados y se le “premia” su incapacidad científica, al no tener que adelantar ningún estudio científico, encaminado a obtener la certeza absoluta requerida. El artículo 13 de la Constitución se vulnera, porque los ciudadanos que tienen procesos ante las autoridades ambientales se encuentran en desigualdad de oportunidades y obligaciones procesales, puesto que este principio de precaución no existe, y no puede existir, en ninguna otra clase de procesos. Se pregunta el actor ¿qué tal la existencia del principio de precaución en el derecho penal?, querría decir que primero meten en la cárcel al procesado y después lo investigan. Lo mismo ocurriría en el derecho laboral, primero desvinculan del trabajo al empleado y luego se le inicia el proceso sancionatorio.

Se vulnera el artículo 58 de la Carta pues, le permite a la autoridad ambiental que, a su arbitrio, desconozca derechos particulares y concretos adquiridos con arreglo a la ley. Por la misma razón, se viola el artículo 25 de la Constitución, que consagra el derecho al trabajo, porque con esta clase de decisiones, se produce el cierre de la actividad, y mucha gente queda en la calle. Se vulnera el artículo 83 de la Constitución, ya que cuando la autoridad ambiental, por su incompetencia profesional y científica, no está capacitada para probar un hecho o una situación, en desconocimiento del principio de la buena fe, puede aplicar el principio contrario, el de la mala fe, ya que puede presumir que la persona que tiene un proceso ante la autoridad ambiental, va a actuar mal.

Además, el principio de precaución permite que los empleados ambientales sean juez y

parte, en los procesos sancionatorios. Considera que un principio como el acusado, aplicado en cualquier rama del derecho es una negación de derecho, que se presta para la corrupción, aunado al hecho de que la sanción la impone un funcionario de la administración y no un juez de la República, como ocurre en el caso de la acción de tutela.

En el único artículo de la Constitución que se menciona el término prevenir, con referencia al medio ambiente, es en el artículo 80, pero lo hace en sentido de políticas macro, para señalar metas y orientaciones, pero no para darle poderes a funcionarios ambientales.

La acusación contra el artículo 85, numeral 2, de la Ley 99 de 1993, dice el actor que corresponde a los mismos los cargos expresados contra el principio de precaución, en la medida en que para el demandante, se está permitiendo la suspensión de la obra o actividad por parte de la autoridad, al aplicar el mencionado principio, sin certeza científica.

La acusación contra el párrafo 3 del mismo artículo 85, consiste en la remisión que hace al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984, en materia de sanciones, siendo que este Decreto fue expedido como herramienta para administrar, controlar y sancionar el uso del agua y de los residuos líquidos, pero no fue concebido para vigilar y controlar los aspectos concernientes a los demás recursos naturales, diferentes al agua. Prueba de ello se observa que en los artículos 244 y 247 del Decreto se alude al Sistema Nacional de Salud y al Ministerio de Salud. Por ello, estima el demandante que hay violación del derecho de igualdad, ya que el ciudadano al que se le lleva un proceso ambiental, por la pereza e incapacidad de las autoridades ambientales para emitir el estatuto correspondiente, debe someterse a un estatuto que fue creado para otros asuntos. Para el demandante, es como si para juzgar a un criminal se le aplicara el Código del Trabajo.

Finalmente, con el fin de demostrar la inconstitucionalidad de las normas que ataca, trae como ejemplo su caso personal, como representante de una sociedad constructora, en el que una autoridad administrativa ambiental y no un juez de la República, es quien le impuso una sanción ambiental indefinida.

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron los ciudadanos Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, en su propio nombre, y María Idalid Moreno Ramírez, apoderada del Ministerio del Medio Ambiente,

quienes expusieron las razones que justifican la constitucionalidad del artículo demandado. Estas intervenciones se resumen así :

a) Para el ciudadano Manilla Gutiérrez las normas acusadas no violan la Constitución. La Carta es un sistema que establece jerarquías, en las que el bien común, el bienestar general y el interés general son prevalentes, y el interés particular está subordinado a cualquiera de los anteriores.

A partir de este concepto, el interviniente enumera las manifestaciones de esa prevalencia del interés general, a lo largo de la Constitución. Para el caso concreto del medio ambiente, la Carta declara que el interés general está directamente ligado con el derecho colectivo, tanto para el ambiente sano como para el ambiente íntegro. Por ello, si el interés general es prevalente, en especial, en situaciones de riesgo, que puedan producir daño grave e inminente, aun sin certeza científica la autoridad ambiental debe adoptar la decisión correspondiente. Esta supremacía está ratificada en el artículo 4 de la Carta, al establecer que la Constitución es norma de normas. Además, el artículo 79 de la Constitución obliga al Estado a proteger y conservar la integridad del ambiente, entonces, la adopción de medidas eficaces para impedir su degradación, es una manifestación de este mandato. Así mismo, ninguna norma de la Constitución enuncia como fundamental o prevalente la necesidad de la certeza científica absoluta.

En consecuencia, no tiene razón el demandante.

b) La apoderada del Ministerio del Medio Ambiente se refiere al concepto del principio de precaución. Pone de presente que a nivel mundial existe una enorme incertidumbre de tipo científico sobre las consecuencias ambientales de determinadas actividades, que se reflejan en la imposibilidad de tener, en un momento dado, una prueba científica absoluta. Señala que “sobre los resultados de un evento (deterioro ambiental) se determina que puede generar consecuencias de carácter irreversible si no se toman medidas oportunamente para detener la acción que causa ese deterioro. Si se tuviera que esperar hasta obtener dicha certidumbre científica, cualquier determinación podría resultar inoficiosa e ineficaz con lo cual la función preventiva de las entidades resultaría inoperante.”

Manifiesta que el numeral 6 del artículo 1 demandado, que consagra el principio de precaución, fue establecido en la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el

Medio Ambiente y el Desarrollo, e incorporado en la Ley 99 de 1993. Este mismo principio está contenido en otros instrumentos internacionales, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 164 de 1994 y declarados exequibles el Convenio y la Ley, por la Corte Constitucional en la sentencia C-519 de 1994; también, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio Climático, aprobado por la Ley 164 de 1994, declarados exequibles el Convenio y la Ley, en la sentencia C-073 de 1994.

Es decir, el principio de precaución ya fue analizado por la Corte y fue declarado constitucional.

Además, la responsabilidad de la conservación y defensa del ambiente no es exclusiva del Estado, sino que atañe también a los particulares, y es de interés universal.

La interviniente pone de presente que el principio de precaución se formuló en Alemania en los años 70, con el fin de asegurar el resarcimiento al menoscabo de la vida humana, originado en los efectos nocivos de los productos químicos, cuyos daños sólo se visualizarían después de transcurridos 20 o 30 años. Se extendió al derecho internacional y, como ejemplo de su aplicación, hay una referencia expresa en el caso de la importación de carne de res con hormonas. La Unión Europea fundamentó una medida ambiental encaminada a impedir el ingreso de esta carne, bajo el argumento de que “el principio precautorio se había convertido en una norma general del derecho internacional.”

Por ello, la aplicación de este principio exige para la administración ambiental, el ejercicio activo de la duda. Al respecto, la interviniente expone detalladamente los puntos de vista de los tratadistas y las formas de interpretación del principio, en relación con las matemáticas, las leyes naturales y lo predecible. También, pone de presente las diferencias entre los vocablos previsión, prevención y precaución.

Sobre la remisión al Decreto 1594 de 1984, la interviniente señala que la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esta remisión, en la sentencia C-710 de 2001, por lo que hay cosa juzgada. Y respecto de las medidas preventivas y las sanciones correspondientes, del literal c) del mismo artículo, considera que el demandante está confundiendo el procedimiento establecido en el Decreto con la norma sustantiva. Además, contra esta clase de decretos, el control corresponde a otra jurisdicción.

Finalmente cita sentencias de la Corte Constitucional en materia ambiental, y transcribe apartes de un fallo del Tribunal Superior de Bogotá, sentencia del 31 de mayo de 1995, en el que el Tribunal se pronunció respecto del procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984, para la aplicación de las medidas preventivas y concluyó que no viola el debido proceso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2735, de fecha 22 de noviembre de 2001, solicitó declarar exequibles las normas acusadas, por las siguientes razones :

Sobre el principio de precaución, contenido en el artículo 1, numeral 6, demandado, considera el Ministerio Público que es una facultad excepcional, ya que en condiciones de normalidad, los programas y la formulación de políticas que se adopten por las autoridades ambientales, deben ser el resultado de las investigaciones científicas.

Este principio de precaución no es de la esencia del derecho administrativo general sino del derecho administrativo ambiental, en razón de las materias que éste comprende. Por ello, las normas que regulan el mencionado derecho son especiales y está justificado que el legislador establezca instrumentos de prevención, así como sancionatorios “para garantizar esos derechos constitucionales, que si bien son de tercera generación, son fundamentales cuando por el factor de conexidad amenacen, pongan en peligro o vulneren los derechos fundamentales de protección inmediata con mecanismos judiciales reforzados para hacerlos efectivos, tal como lo tiene establecido la doctrina constitucional.”

Acudiendo a este principio de precaución, las autoridades ambientales son titulares del derecho de policía, con las consecuencias que de ello se derivan, como es imponer límites al ejercicio de las libertades y garantías ciudadanas. El deber de mantener y conservar la sostenibilidad del ecosistema no sólo es del Estado, sino también de todas las personas, de conformidad con la Constitución y la ley. Esto significa que las actividades de las personas deben realizarse dentro de los límites que le impone el ordenamiento jurídico.

Las facultades de las autoridades ambientales que les otorga la ley no son ilimitadas, ni arbitrarias, pues, cuando se acuda a ellas sin el soporte científico, deben corresponder a actos administrativos debidamente motivados, de conformidad con el principio de proporcionalidad y razonabilidad.

Pone de presente que no sólo las autoridades ambientales imponen medidas policivas de prevención, también lo hace el ICBF, cuando adopta medidas con el fin de proteger a los menores; o las autoridades de turismo, de aeronáutica, de aduanas, etc. Es decir, por este aspecto, no hay violación del derecho de igualdad.

No se viola tampoco el debido proceso por el hecho de que el derecho de defensa y contradicción se ejerza después de tomar la medida de precaución, pues, ante la inminencia de un hecho que amenace o pueda afectar gravemente el medio ambiente, no es posible adelantar toda una actuación administrativa previa. Tampoco se violan los derechos adquiridos, en razón de que cuando un derecho adquirido se encuentra enfrentado a un derecho ambiental de naturaleza colectiva, si el primero pone en peligro la conservación o sostenibilidad del segundo, siempre la autoridad deberá proteger éste último. Dice el señor Procurador que “lo mismo ocurre, con el test de ponderación que habrá de realizar la autoridad cuando ha de tomar una medida preventiva que ordene la suspensión de una obra o de una actividad, en la medida en que ella siempre va a afectar el derecho al trabajo de quienes laboran en ella, pero ello no puede ser una excusa suficiente y razonable para que la autoridad ambiental no privilegie el derecho ambiental de naturaleza colectiva, cuando la motivación de la medida preventiva sea la de garantizar la sostenibilidad del mismo y evitar los daños irremediables a que puede someter esa actividad al ecosistema y con ello la vida.” (fl. 133)

Señala que no es consistente la acusación de que se viola el principio de la buena fe, porque el elemento que determina la medida es de naturaleza objetiva y no subjetiva. En estos casos, no se analiza la intención de la persona que realiza la actividad, sino la naturaleza de las condiciones materiales en que se realiza.

Finalmente, precisa que lo demandado hace parte del bloque de constitucionalidad, artículo 93 de la Carta, en los convenios y tratados ambientales que ha suscrito Colombia.

En consecuencia, el principio de precaución es exequible.

Sobre la acusación contra el parágrafo 3 del artículo 85, el señor Procurador deduce que el cargo puede consistir en que se vulnera el principio de unidad de materia, ya que el actor no señala cuál norma constitucional es la que considera violada.

Al respecto, dice el Ministerio Público que la aplicación del procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 no viola el artículo 158 de la Constitución, porque tal remisión se hace sólo respecto del procedimiento y no en cuanto a la autoridad encargada de aplicarlo o para imponer la sanción.

Por lo anterior, el señor Procurador solicita declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

2. Lo que se debate.

2.1 Se debate si el “principio de precaución”, que consiste en que las autoridades ambientales “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente” (numeral 6 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993), le está otorgando facultades ilimitadas a tales autoridades ambientales, para que, sin que medie la certeza científica absoluta, de que la actividad produzca graves daños al ambiente, adopte medidas que pueden lesionar los derechos e intereses de personas que resulten afectadas con tales decisiones.

Para el demandante, la existencia del principio, tal como está consagrado en la norma acusada, permite la actuación arbitraria de las autoridades ambientales, lo que no es coherente con un Estado de derecho. Y, en consecuencia, se violan los artículos de la Constitución al debido proceso, a la defensa, a los derechos adquiridos, al trabajo, al principio de la buena fe, entre otros, cuando, la autoridad ambiental acude a este principio y decide el cierre o la suspensión de la actividad económica, que en concepto de tal autoridad causa daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana (numeral 2 del artículo 85, literal c. de la misma Ley 99 de 1993, acusado). El demandante acusa, también, de

inconstitucional la remisión que el artículo 85, parágrafo 3, hace al Decreto 1594 1984, porque este Decreto fue expedido como herramienta para administrar, manejar y controlar el uso del agua y de los residuos líquidos, pero no fue concebido para vigilar y controlar lo concerniente a los otros recursos diferentes al agua, lo que viola el derecho de igualdad.

2.2 Para los intervinientes y el Ministerio Público las normas son constitucionales, porque el principio de precaución no sólo no viola la Carta sino que constituye una herramienta eficaz para proteger el derecho colectivo al medio ambiente sano, y, en este sentido, Colombia ha suscrito tratados y convenios internacionales en los que se prevé esta medida de precaución. Además, para la interviniente del Ministerio del Medio Ambiente, la remisión que hace el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, al Decreto 1594 de 1984, ya fue analizado por la Corte en la sentencia C-710 de 2001, por lo que hay cosa juzgada. Para el Ministerio Público, la aplicación del principio de precaución debe ejercerse en forma excepcional y mediante acto motivado.

2.3 Planteadas así las cosas, la Corte analizará el principio de precaución en dos ámbitos : el internacional y en el derecho interno, porque, como se expondrá, el principio de precaución corresponde al desarrollo del derecho internacional en materia ambiental y no puede ser objeto de una mera decisión interna, como se pretende en esta demanda, salvo si, como quedó consagrado el principio en la legislación nacional, violara disposiciones constitucionales. Eventos a los que la Corte se ha referido en las sentencias C-400 de 1998; C-012 de 2001; C-1189 de 2000, entre otras.

2.4 Debe señalarse desde ahora que la Sala no se detendrá a estudiar la protección al medio ambiente y a los recursos naturales, ni la forma como están consagrados estos temas en la Constitución Política, en 49 artículos (lo que ha dado lugar a que la Constitución de 1991 sea llamada por algunos tratadistas como la “Constitución Ecológica”), en razón de que éste no es el punto en discusión en este proceso, y la Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones desde el año de 1992. Para lo pertinente, sólo cabe recordar algunos de estos principios en que se ha apoyado el desarrollo jurisprudencial en materia ambiental, así : “Los seres humanos constituyen el centro de preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. (...) Por eso, el mandato constitucional obliga a efectuar una utilización sostenible de tales recursos.” (sentencia C-058 de 1994). También ha dicho que la explotación de los recursos naturales y el ejercicio de las actividades económicas no pueden vulnerar el

derecho a un medio ambiente sano, no obstante lo importante que para la economía del país sea la actividad económica a desarrollar. Así mismo, que el derecho al medio ambiente es fundamental para la existencia de la humanidad y que “no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”. (sentencia T-092 de 1993).

Desde el punto de vista del deber constitucional del Estado en la protección del medio ambiente, la Corte ha dicho que “Uno de los deberes del Estado es garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, previniéndolas de cualquier injerencia nociva que atente contra su salud, como es el caso del bromuro de metilo. En este orden de ideas es constitucional la adopción de mecanismos, fruto de una regulación internacional, tendentes a la protección de este derecho, toda vez que es clara la relación entre la utilización de dicha sustancia con el agotamiento de la capa de ozono y con la afectación de la salud humana.” (sentencia C-671 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería).

Reiteradas ahora estas materias y desde el señalado marco jurisprudencial, habrá de examinarse, primero, el principio de precaución en el ámbito internacional y, después, en la legislación nacional.

3. Principio de precaución en el ámbito internacional.

3.1 Existe un mandato de orden constitucional sobre la internacionalización de las relaciones en asuntos ecológicos. En efecto, el artículo 226 de la Constitución señala :

La Corte, en la sentencia 671 de 2001, no dudó en calificar el punto como “La internacionalización de las relaciones ecológicas”, y explicó lo siguiente :

“La internacionalización de las relaciones ecológicas

“La protección del medio ambiente, dentro del derecho internacional, se ha intensificado

paralelamente con el desarrollo de la legislación interna de la mayoría de los países, como respuesta a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una evidente degradación futura. Es sabido que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana tendentes a la satisfacción de sus necesidades. Estas actividades, desarrolladas especialmente desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente, ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, generan un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. Dichos impactos sobre el medio ambiente son evidentes: contaminación terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros.

“En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común. Se pueden citar muchos ejemplos sobre las implicaciones globales del deterioro del medio ambiente, el cual por lo general es irreversible: en varias ocasiones la contaminación afecta a Estados distintos al que contiene la fuente de la misma; el calentamiento de la tierra proviene de actividades que se generan en una multiplicidad de Estados y sus efectos se resienten en todo el planeta; las especies migratorias atraviesan territorios que abarcan diversos Estados; en general, los distintos ecosistemas son multidimensionales y los elementos de cada uno guardan una compleja interrelación, por lo que no contemplan fronteras geopolíticas.” (sentencia 671 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería)

De allí la importancia de examinar, a nivel internacional, las decisiones en que ha participado Colombia y que han aprobado el principio de precaución, bien sea a través de declaraciones, tratados o convenios.

3.2 En primer lugar, en la “Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, se contempló dentro de los 27 principios, el de la precaución, en los siguientes términos :

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.” (se subraya)

El legislador colombiano, al expedir la Ley 99 de 1993, del Medio Ambiente, hizo alusión expresa a los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro, así :

“Artículo 1º. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales :

“1. “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”.

Esta inclusión concreta de la Declaración de Río de Janeiro fue demandada ante esta Corporación, pues el demandante consideró que si tal Declaración correspondía a un tratado internacional, su incorporación debió hacerse a través de la ley aprobatoria correspondiente. La Corte, en la sentencia C-528 de 1994, señaló que este artículo es exequible, pues se trata de una declaración y no de un instrumento internacional abierto a la adhesión de los Estados. Explicó la sentencia :

“En este caso se encuentra que la declaración a la que se hace referencia no es un instrumento internacional, ni es un documento que está abierto a la adhesión de los Estados o de los organismos internacionales o supranacionales, con el carácter de un instrumento internacional con fuerza vinculante; es una declaración producida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, en la que se proclaman los mencionados principios.” (sentencia C-528 de 1994, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

Es decir, en la Ley 99 de 1993 el principio de precaución está implícito en el numeral 1 del artículo 1, al aludir a los principios de la Declaración de Río de Janeiro, alusión que la Corte declaró exequible, y en forma autónoma en el numeral 6, del mismo artículo 1, ahora demandado.

3.3 En armonía con lo que estaba ocurriendo en los años 90, respecto del medio ambiente, la Ley 164 de 1994, “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”, consagró en el artículo 3, numeral 3, el principio de precaución, así :

“ARTICULO 3o. PRINCIPIOS. Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

“(…)

“3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.” (se subraya)

La Corte, en la sentencia C-073 de 1995, examinó la constitucionalidad de este Convenio Internacional, y declaró exequibles la Convención y la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la misma. Sobre el principio de precaución, la Corte señaló que hace parte de los que animan la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, y señaló :

“El artículo 3 enuncia los principios que guían la aplicación de la convención con miras a alcanzar su objetivo. La equidad, las responsabilidades comunes pero diferenciadas según se trate de países desarrollados o en desarrollo, y las capacidades respectivas, son las bases del compromiso de las partes en la empresa de proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras (art. 3-1). Las necesidades y circunstancias específicas de los países en desarrollo son tomadas en cuenta, de manera que éstos no tengan que soportar

una carga anormal o desproporcionada en virtud de la convención (art. 3-2). Las medidas de precaución a adoptar en contra de las causas del cambio climático, a que se comprometen las partes, deben tomar en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (art. 3-3), y las políticas y medidas de protección ser apropiadas a dichas condiciones específicas, estar integradas en los programas nacionales de desarrollo (art. 3-4) y no constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 3-5). Estos principios son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano (CP art. 9), con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (CP arts. 79 y 80), y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que son las bases de las relaciones internacionales del país (CP art. 228).” (sentencia C-073 de 1995) (se subraya)

3.4 No hay duda pues, respecto de las implicaciones internacionales que tiene para el país la existencia y consagración de este principio, en los tratados y convenios internacionales y en el derecho interno, al haber sido incorporado a través de leyes aprobatorias los tratados suscritos por Colombia y en la Ley 99 de 1993, del Medio Ambiente.

3.5 Este principio se originó, como lo recuerda la interviniente del Ministerio del Medio Ambiente, en Alemania, en la década de los años 70, con el fin de precaver los efectos nocivos a la vida humana, de los productos químicos, cuyos daños sólo pueden ser visibles transcurridos 20 o 30 años. Es decir, que sobre tales efectos, hay dificultad para exigir una certeza científica absoluta.

En la actualidad está en plena discusión el punto de la certeza científica, para adoptar decisiones de Estado, en materia del comercio internacional de los que se conocen como los “organismos genéticamente modificados” (OGM), o transgénicos. Los OGM fueron definidos en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología “como cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna.”

La Unión Europea, Japón y Corea se oponen a que se abra el comercio, en forma general, a esta clase de productos, con base en la aplicación del principio de precaución.

Sobre el peligro o no para salud humana y al medio ambiente de estos organismos, existen

criterios científicos diametralmente opuestos, unos los defienden y, otros los atacan. Todos basados en sus propias investigaciones científicas. Lo cierto es que de acuerdo con el estado actual de la investigación, no hay certeza absoluta sobre si hay daños en la salud humana o en el medio ambiente con su uso o consumo. A lo anterior, hay que añadir que este tema involucra aspectos económicos de la mayor importancia para los países en desarrollo frente a los países desarrollados, lo que enfrenta a nuestro país a adoptar las decisiones de abrir o no su mercado al comercio de transgénicos. En esta clase de decisiones, la herramienta con que cuentan las autoridades ambientales, si no hay la certeza científica absoluta, es, ni más ni menos, que el acusado principio de precaución.

3.6 No obstante la constitucionalidad de la existencia de este principio, corresponde ahora a la Corte examinar si la forma como está establecido en la Ley 99 de 1993, en lo acusado, permite a las autoridades ambientales acudir a él en forma arbitraria y caprichosa, como lo señala el demandante. Si ello, fuere así, la Corte declarararía la inconstitucionalidad no del principio de precaución en sí mismo considerado, sino de las expresiones que desconozcan el Estado de derecho consagrado en la Constitución.

4. El principio de precaución en la legislación del medio ambiente.

Se recuerda que el principio está consagrado así :

“Artículo 1. Principios Generales. La política ambiental seguirá los siguientes principios generales :

“6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

Lo subrayado es el concepto del principio de precaución. Al mismo principio se hace referencia también, en el artículo 5, numeral 25, de la misma Ley 99 de 1993, así :

“Artículo 5. Funciones del Ministerio : Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente :

“(…)

“25) 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; (se subraya)

Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos :

1. Que exista peligro de daño;
2. Que éste sea grave e irreversible;
3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;
4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.
5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas,

y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.

En consecuencia, por este aspecto, no prospera el cargo del actor.

4.2 En cuanto hace a la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente por los particulares, ha de entenderse que el deber de protección a que se hace alusión no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal.

En el ámbito nacional, se trata de una responsabilidad enmarcada expresamente por la Constitución como uno de los deberes de la persona y del ciudadano, al que se refiere el artículo 95, así :

“Artículo 95.

“(…)

“Son deberes de la persona y del ciudadano :

“8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; “

Por ello, la mención que el artículo acusado hace de los particulares, debe considerarse como la obligación que ellos tienen de tomar las medidas de precaución, cuando exista peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente, aún en el caso de que el particular no tenga la certeza científica absoluta de que tal daño se produzca.

En consecuencia, el principio de precaución como está consagrado en el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, se declarará exequible, por los cargos expuestos.

También se declarará exequible la expresión demandada del numeral 2 del artículo 85, por

cuanto los cargos contra esta disposición son los mismos que contra el artículo 1, numeral 6, ya analizado.

4.3 En este punto, sólo resta mencionar que no se violan los artículos constitucionales mencionados por el actor (trabajo, propiedad, derechos adquiridos), si, como consecuencia de una decisión de una autoridad ambiental que, acudiendo al principio de precaución, con los límites que la propia norma legal consagra, procede a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta. Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1º. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que “es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica” (art. 58, inciso 2). Además, señala la Constitución, que el Estado debe “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.” (art. 80). Así mismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano” (art. 95, ordinal 8).

5. La remisión al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 para la imposición de medidas y sanciones. Cosa juzgada.

Al momento de la admisión de esta demanda, el magistrado sustanciador observó que no obstante que la Corte se había pronunciado en la sentencia C-710 de 2001, sobre la exequibilidad de la remisión al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984, se estaba en presencia de una cosa juzgada relativa, dados los términos de la decisión, que son los siguientes :

“Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 3º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 respecto a los cargos formulados y siempre que se entienda la expresión al estatuto que lo modifique o sustituya como una facultad que a futuro sólo puede ejercer el legislador.”

Sin embargo, en este momento procesal, y analizados detenidamente los cargos de la demanda, se ve que los reproches del actor son básicamente los mismos examinados por la

Corte en la mencionada sentencia. Es decir, su desacuerdo porque no existe un procedimiento propio en materia ambiental. En la sentencia citada se señaló que si bien esta remisión constituye una falta de técnica jurídica, no implica por sí misma violación al principio de legalidad. Se transcribe lo pertinente :

“La remisión que hace el legislador sí es una falta a la técnica legislativa pero no corresponde a un acto inexecutable por desconocer el principio de legalidad¹. La remisión consagrada en el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, no constituye en sí misma una violación al principio de legalidad porque es producto del debate político en el que el legislador decidió incluir en la ley un procedimiento que responde al principio de legalidad, al establecer conforme a la exigencia de la lex certa, un procedimiento previo y específico para aplicar las sanciones administrativas de multas, suspensión de actividades o cierre de las empresas a quienes incurran en las conductas prohibidas por la ley mediante la cual se diseñó el Sistema de Protección del Ambiente. Igual el legislador habría podido remitir a cualquier otro texto en el que se consagrará un procedimiento que él considerara, dentro del correspondiente debate democrático, adecuado para los fines que persigue la legislación por aprobar. El uso de la remisión en sí misma no constituiría la inexecutable, sólo si del estudio del contenido del texto al que se remite se establece una vulneración al aspecto material del debido proceso, si existirían razones para la declaratoria de inconstitucionalidad por desconocer los límites prescritos para el legislador.” (sentencia C-710 de 2001, M.P., doctor Jaime Córdoba Triviño)

En consecuencia, habrá de estarse a lo decidido en la sentencia C-710 de 2001)

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Primero : Declarar exequibles por los cargos formulados, lo acusado de los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional

Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

Segundo : Estarse a lo resuelto en la sentencia C-710 de 2001, en relación con el parágrafo 3 (parcial), del artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras sentencias la C-564 de 2000 en la que se reconoce la constitucionalidad de las tipificaciones de infracciones administrativas en las que el legislador -incluso extraordinario- hace uso de remisiones normativas que completen o determinen el contenido de la tipificación sin entrar a calificar qué tipo de norma puede ser objeto del envío incluso hace referencia a las resoluciones del Banco de la República como normas que integran la tipificación de las conductas definidas como infracción cambiaria.