C-328-95

Sentencia No. C-328/95

LEY-Unidad de materia/LEY-Fragmentación de temas

La Corte no percibe una violación del artículo 158 de la Constitución por el hecho de que en un proyecto de ley cuyo objeto es regular la actividad del transporte, tanto terrestre como aéreo, se incluya una disposición tendente a establecer unos plazos máximos a las autoridades públicas con miras a la obtención de licencias y permisos para la construcción de obras públicas. Existe una relación directa entre la infraestructura del transporte terrestre y la realización de las obras públicas que le sirven de base. La ampliación y el mejoramiento de la red vial nacional, es una objetivo de la ley que presupone necesariamente la construcción de obras públicas. La viabilidad y la ejecución de estas obras, por otra parte, se condiciona a la obtención de las respectivas licencias y permisos, a fin de armonizar la construcción de las obras públicas con la protección del ambiente. La fragmentación de un tema en diferentes cuerpos normativos o las deficiencias de técnica legislativa, no son factores que, por sí mismos, desconozcan el principio de unidad de materia y vicien, por este motivo, de inconstitucionalidad la disposición demandada.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

La aplicación del silencio administrativo negativo implica que ante la abstención de la administración se entenderán negados la petición del particular o el recurso interpuesto contra el acto de la administración, de suerte que el interesado pueda recurrir el acto ficto ante la justicia contencioso administrativa.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

El silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso. Su finalidad es agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia. Constituye no sólo una garantía para los particulares, sino una verdadera sanción para la administración morosa.

MEDIO AMBIENTE SANO-Participación ciudadana

La participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente y de los recursos naturales tiene sólidos fundamentos en la Constitución Política. El carácter democrático, participativo y pluralista del Estado, el principio de participación de todos en las decisiones que los afectan y la soberanía popular, establecen un modelo político muy definido que moldea las relaciones individuo-Estado, particularmente en aspectos tan sensibles y vitales para todos como es el tema ambiental. El Constituyente elevó a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano, y dispuso que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

LICENCIA AMBIENTAL/SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE

La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando el riesgo de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas. El silencio administrativo positivo, en materia de solicitudes para proyectos de construcción de obras públicas, cumple el importante objetivo de garantizar la eficiencia, economía y calidad del servicio público del transporte.

MEDIO AMBIENTE SANO/ACCESO A BENEFICIOS DEL PROGRESO/ESTADO SOCIAL DE DERECHO

PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACION-Conflicto/DEBER DE PROTECCION AMBIENTAL

La norma acusada, al consagrar el silencio administrativo positivo en materia de construcción de obras públicas, otorga prevalencia al principio de eficacia sobre el deber de protección ambiental. El avance del progreso no podría verse detenido por la inactividad o morosidad de las entidades encargadas para expedir la correspondiente licencia o permiso. El conflicto

entre principios y deberes suscitado por la norma demandada involucra exclusivamente a instituciones públicas y no a los particulares. En estas circunstancias, ambas entidades estatales, la ambiental y la promotora o constructora de la obra, tienen tanto el deber de eficacia como el deber de proteger el ambiente.

AUTONOMIA LEGISLATIVA-Realización de fines sociales

No obstante, el análisis costo-beneficio podría no ser suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma, a la luz del principio de autonomía legislativa. En efecto, la Constitución reserva al Legislador un ámbito de autonomía en la realización de los fines sociales del Estado, en el que se incluye, la capacidad de evaluar las ventajas y desventajas, prioridades y riesgos derivados de los instrumentos legales diseñados para alcanzar objetivos políticos determinados.

MEDIOAMBIENTE SANO-Protección/AMBIENTE SANO-Deterioro ambiental

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares. En virtud de expreso mandato constitucional y de compromisos internacionales contraidos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema. No se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o prescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales. La aplicación del silencio administrativo positivo a la hipótesis establecida en la norma, le resta todo sentido a las observaciones e indicaciones de la autoridad ambiental previas a la elaboración del estudio de impacto ambiental, ya que de no producirse un pronunciamiento oficial dentro de los sesenta días calendario fijados en la ley, se entiende otorgada la respectiva licencia ambiental, sin necesidad de una evaluación de los factores de riesgo ambiental derivados del proyecto, o de los planes diseñados para contrarrestarlos.

DEBERES DEL ESTADO-Efectividad/SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA AMBIENTAL-Inconstitucionalidad/LICENCIA AMBIENTAL-Obtención

El silencio administrativo positivo en materia de la construcción de obras públicas, acarrea como consecuencia que la norma que impone al Estado el deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental, pierda efectividad. La entidad promotora o constructora podría desatender las directrices trazadas por la autoridad ambiental, potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema o presentar planes de manejo ambiental inadecuados o insuficientes, sin que el Estado, debido a la sanción por su ineficacia (silencio administrativo positivo), pueda ejercer sus deberes constitucionales. Resulta paradójico, por decir lo menos, que la ineficacia del Estado – la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental – termine sancionada con mayor ineficacia, en este caso, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental. La aplicación del silencio administrativo, en estas condiciones, es inexequible, ya que viola los artículos 2, 79 y 80 de la Carta.

MUNICIPIO-Autorizaciones en materia ambiental

A diferencia de la obtención de la licencia ambiental, la Corte considera que en tratándose de la autorización municipal, pese a que también ésta busca proteger intereses dignos de tutela, la figura del silencio administrativo positivo es constitucional. El municipio como entidad autogestora de sus intereses y dotada de una serie de instituciones y mecanismos que permiten con cierta facilidad identificarlos y promoverlos, bien puede en un término de treinta días – máxime si se cuenta con el previo estudio del impacto ambiental y su verificación o convalidación por parte de la Corporación respectiva -, pronunciarse respecto del proyecto de obra pública ya sea en un sentido positivo o negativo. En cualquiera de los dos eventos – la autorización o su denegación -, el municipio tiene la oportunidad de expresar y articular en debida forma el interés local. Inclusive, si se niega a impartir la autorización, corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo determinar el contenido, alcance y legitimidad de la pretensión municipal. La Corte declarará la exequibilidad de la disposición demandada al encontrarla ajustada a la Constitución y por no entrañar una injerencia indebida y desproporcionada en el campo de la autonomía municipal.

REF: D-722

Actor: LUIS FERNANDO MACIAS

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Julio veintisiete (27) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Aprobado por Acta Nº 29

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su presidente José Gregorio Hernández Galindo, y por los Magistrados, Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Dìaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión de constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

El tenor de la norma es el siguiente:

Ley 105 de 1993

(diciembre 30)

“por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA.

DECRETA:

“Artículo 4º. Protección del ambiente. Para la construcción de obras públicas que tengan un efecto sobre el ambiente, la entidad pública promotora o constructora de la obra, elaborará un estudio de Impacto Ambiental, que será sometido a consideración de la Corporación del Medio Ambiente que tenga jurisdicción en la zona donde proyecta construir. La entidad ambiental dispondrá de sesenta días (60) días calendario para considerar el programa. Vencido este término se aplicara el Silencio Administrativo Positivo.

“Una vez expedidas las autorizaciones de Licencia Ambiental para los proyectos, se solicitará al municipio respectivo, la autorización correspondiente con base en ésta, para lo cual el municipio tendrá un término de treinta días, o de lo contrario se aplicará el silencio administrativo Positivo. Contra los actos proferidos por los Alcaldes municipales proceden los recursos por vía gubernativa de que trata el título II, capítulo I, artículos 49 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

“La autoridad del sector de transporte competente, en concordancia con la autoridad ambiental establecerá los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos. El control sobre el cumplimiento de estas disposiciones, será ejercido por la autoridad competente”.

(Se demanda la totalidad del artículo transcrito)

II. ANTECEDENTES

Preliminares

2. El ciudadano Luis Fernando Macías instauró demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 4º de la Ley 105 de 1993, por violación de los artículos 1º, 2º, 8º, 49, 79, 80, 82, 95-8, 158, 188, 209, 288, 330-5, -6, -7, -8 y -9 de la Constitución Política.

A continuación se exponen los cargos de la demanda, las intervenciones ciudadanas y el concepto del Procurador General, agrupados según materia:

Inconstitucionalidad del artículo 4º de la Ley 105 de 1993

1. Principio de unidad de materia

a. Cargos del demandante

(1) Violación del artículo 158 C.P. El artículo 4º de la Ley 105 de 1993 es inconstitucional porque regula un aspecto de la protección del medio ambiente y no tiene relación alguna con el tema u objeto de la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, lo cual quebranta el principio de unidad de materia legislativa contenido en el artículo 158 de la Constitución.

b. Intervenciones

(1) El Dr. Carlos Eduardo Medellín, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, considera que la norma acusada sólo sería constitucional si se entiende que ella se refiere a las obras públicas de transporte (resalta) exclusivamente, evento en el que guardaría unidad temática y conexidad con el temario regulado en la Ley 105. No obstante, se inclina finalmente por su inconstitucionalidad, ya que la regulación sistemática de la materia, como sucede con la presente disposición, atomiza el tema, introduce irracionalidades en el proceso normativo y atenta contra los valores de coordinación y eficiencia de la función pública (C.P. art. 209 y 288).

Inconstitucionalidad del inciso 1º del artículo 4º de la Ley 105 de 1993

1. Principio de participación ciudadana

a. Cargos del demandante

(1) Violación del artículo 1º de la C.P. La consagración y aplicación de la figura del silencio

administrativo positivo en materia de construcción de obras públicas que tienen efectos sobre el medio ambiente, es contrario al carácter participativo y pluralista del Estado Social de Derecho.

(2) Violación del artículo 2º de la C.P. La consagración legal del silencio administrativo positivo en materia de obras públicas, "desarticula" la política ambiental de la Nación y desconoce la participación ciudadana establecida como fin esencial del Estado en el artículo 2º de la Carta Política, impidiendo a los interesados ejercer sus derechos colectivos o particulares ante la administración.

(3) Violación del artículo 79º de la C.P. La participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el derecho colectivo al medio ambiente cuya garantía legal, garantiza el artículo 79 de la Constitución, resulta desconocida por la norma demandada.

(4) Violación del artículo 330 de la C.P. La aplicación del silencio administrativo por vencimiento de los términos dispuestos en la norma para las entidades ambientales y los municipios, viola el artículo 330 de la Constitución, ya que no tiene en cuenta el derecho de la comunidad indígena, en cuyo territorio se desarrolla la construcción de la obra pública, a participar en los procedimientos administrativos ambientales, como sí lo hace la Ley 99 de 1993 en desarrollo de las normas constitucionales sobre protección del medio ambiente.

b. Intervenciones

(1) El Dr. Germán Ignacio Andrade, Director Ejecutivo de la Fundación Natura, coadyuva la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 105 de 1993. Sostiene que la imposición legislativa del silencio administrativo positivo, quebranta la Constitución y sustrae la intervención ciudadana del procedimiento administrativo de concesión de licencias ambientales para la construcción de obras públicas.

(2) El ciudadano Diego Hernández Cárdenas, actuando en representación del Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte, intervino para defender la constitucionalidad de la disposición acusada. Defiende la racionalidad del mecanismo legal para resolver sobre las respectivas licencias y autorizaciones ambientales en materia de construcción de obras públicas, y señala que éste no excluye la posibilidad de participación de potenciales interesados, mediante el ejercicio del derecho de petición.

A su juicio la norma es perfectamente explicable porque el progreso de Colombia no puede detenerse, así como tampoco el desarrollo económico. La construcción de carreteras es indispensable para que los habitantes de una región puedan sacar sus productos a los centros de acopio y acceder a la salud y la seguridad. Además, la norma tiene pleno respaldo en el artículo 334 de la Carta que ordena la intervención del Estado para asegurar a todas las personas, en particular a las de menores ingresos, el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos

c. Intervención del Viceprocurador

El Viceprocurador considera que no se vulnera el principio de participación ciudadana, puesto que la norma no deroga otras disposiciones que desarrollan el precepto constitucional contenido en los artículos 1, 2 y 330. Se trata de un silencio normativo, que se suple con la aplicación de otras normas que regulan la materia.

2. Prevalencia del interés general sobre el particular

a. Cargos del demandante

(1) Violación del artículo 49 de la C.P. La aplicación del silencio administrativo positivo para decisiones que tengan que ver con el medio ambiente consagra un privilegio de los derechos individuales sobre los colectivos – p. ej. de una petrolera o constructora frente a una comunidad indígena -, con lo que niega el mandato que obliga al Estado a organizar, dirigir y reglamentar la prestación del servicio público de saneamiento ambiental conforme al principio de universalidad, o sea, cobijando a todos los habitantes del territorio colombiano.

El silencio administrativo sólo puede establecerse para aquellos casos en que la decisión afecte derechos particulares y no para los casos en que estén de por medio los intereses de la comunidad, más aún si se trata del servicio público de saneamiento ambiental.

(2) Violación del artículo 82 de la C.P. La norma acusada otorga carácter positivo a la omisión de la administración en beneficio de intereses particulares. Viola, por tanto, el principio constitucional (C.P. art. 82) de que el interés común en la integridad del espacio público, prevalece sobre el interés particular.

(3) Violación del artículo 209 de la C.P. El silencio administrativo positivo contenido en la

norma demandada, viola el principio de supremacía del interés general sobre el particular, el cual es reiterado por la Constitución en el artículo 209 C.P., cuando establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales.

b. Concepto del Viceprocurador

A juicio del Viceprocurador no se presenta un favorecimiento del interés particular frente al individual, sino que existe una tensión entre dos tipos de intereses generales: construcción de obra pública y protección del medio ambiente. Esta tensión debe resolverse en favor de aquel interés que pone en juego los derechos fundamentales. En el presente caso, lo anterior obliga a apoyar el interés general consistente en la preservación del medio ambiente sano, en cuanto relieva el derecho a la vida.

3. Deber de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, planeación ambiental y prevención y control del deterioro ambiental

a. Cargos del demandante

(1) Violación del artículo 8 de la C.P. El artículo demandado viola el artículo 8 de la Constitución que impone al Estado y a los particulares la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, al permitir que, por la vía del silencio administrativo positivo, se inicie la construcción de obras públicas sin el previo pronunciamiento expreso de la autoridad ambiental. Esta regulación puede erigirse en un impedimento para el cumplimiento de la obligación constitucional por parte del colombiano que desee acceder al Estado para proteger las riquezas naturales de la Nación.

(2) Violación del artículo 95 de la C.P. El demandante no plantea en qué radica la presunta violación del deber constitucional contenido en el numeral 8 del artículo 95 de la Carta Política.

(3) Violación del artículo 80 de la C.P. El artículo 4 de la Ley 105 de 1993 se opone al artículo 80 de la Constitución, que asigna al Estado la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y le impone el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, ya que reduce el desarrollo legal del mandato constitucional sobre la preservación, desarrollo sostenible y conservación de los recursos naturales y la función

ecológica de la propiedad, a la consagración de un simple acto de trámite – silencio administrativo positivo – en lo que concierne a la construcción de obras públicas.

b. Intervenciones

(1) El Secretario Jurídico de la Presidencia sostiene que la norma acusada atribuye la facultad de expedir licencias ambientales para la realización de obras públicas a una entidad – "Corporaciones de Medio Ambiente" – que no existen con ese nombre en el aparato institucional del Estado. Con esta redacción no habría a quién dirigirse para solicitar la respectiva licencia, de suerte que se haría nugatorio el deber estatal de proteger el derecho al medio ambiente. Por lo anterior, solicita a la Corte retirar del ordenamiento solamente la expresión "que será sometido a consideración de la Corporación del Medio Ambiente que tenga jurisdicción en la zona donde se proyecta construir".

Igualmente, estima que la expresión "vencido este término se aplicará el silencio administrativo positivo", referido al deber de la autoridad ambiental de evaluar el informe de impacto ambiental y, si es procedente, expedir la respectiva licencia ambiental, es inconstitucional, "pues por la negligencia de un servidor que no se pronuncia a tiempo se podría ver comprometido el derecho de todos, incluso el derecho de las futuras generaciones, a gozar de un medio ambiente sano. Sobre el particular sostiene:

"El no pronunciamiento oportuno no es, no puede ser, una concesión tácita de la licencia ambiental, ya que el bien jurídico comprometido con la conducta omisiva es, ni más ni menos, un derecho de todos los seres vivos, incluso de los que están por nacer, a gozar de una de las premisas de la existencia: el ambiente sano.

"De lo contrario no tendría mucho sentido darle un trato privilegiado a una obra pública en desmedro de la supervivencia de la especie, como quiera que desapareciendo ésta se llegaría al absurdo de que no habría quien usufructúe luego la obra así construida".

c. Concepto del Viceprocurador

El silencio administrativo positivo opera como una sanción a la administración por su inactividad. Resulta abiertamente contrario a la Carta que la administración se excuse de su deber, en este caso planificación, administración y manejo ambiental, en razón de su propia

inactividad.

No puede admitirse que el Estado, debido a su propia inoperancia, pierda el control sobre el estudio del impacto ambiental, única herramienta con que cuenta para lograr la protección (art. 8 y 79-2 C.P.), planificación y aprovechamiento ambiental (art. 80 C.P.).

Inconstitucionalidad del inciso 2º del artículo 4º de la Ley 105 de 1993

Coordinación de las entidades de diferentes niveles territoriales

a. Cargo del demandante

(1) Violación del artículo 288 de la C.P.: El inciso 2º del artículo 4 impugnado, sin excepción alguna, otorga competencia a los municipios para la toma de decisiones que tengan relación con el medio ambiente, violando con ello el principio de coordinación de las competencias atribuidas a los diferentes niveles territoriales.

b. Intervenciones

(1) El Secretario Jurídico de la Presidencia defiende la constitucionalidad del artículo demandado en lo que se refiere al silencio administrativo positivo aplicable por la demora de las autoridades municipales para autorizar las obras, ya que el permiso es un requisito orientado a permitir el control sobre el planeamiento del uso del suelo. La omisión de la autoridad local en expedirla, no implica el sacrificio de un derecho constitucional fundamental.

c. Intervención del Viceprocurador

El otorgamiento de competencias a los municipios en materia ambiental, lejos de contradecir la Carta, se ajusta a sus principios de descentralización y autonomía territorial. La norma desarrolla el artículo 313 C.P., en cuanto corresponde a los Concejos Municipales reglamentar el uso del suelo en su territorio.

Competencias en materia ambiental

a. Cargo del demandante

(1) Violación del artículo 188 de la C.P. El procedimiento y toma de decisiones en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, corresponde al Presidente de la República y al Ministro del Medio Ambiente, y no, como lo pretende inconstitucionalmente el artículo demandado, al Ministro de Transporte.

b. Concepto del Viceprocurador

La norma no tiene el alcance que sugiere el actor. De ella no se desprende relación alguna entre la obligación presidencial de garantizar los derechos y libertades de los habitantes con la regulación del procedimiento y toma de decisiones en materia de protección ambiental.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente acerca de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 4 de la Ley 105 de 1993.

Contenido de la norma acusada

1. La disposición legal demandada hace parte de la ley por la cual se regulan diversos aspectos en materia de transporte terrestre y aéreo – integración del sector y del servicio nacional del transporte, infraestructura, planeación -, y tiene por objeto la protección del medio ambiente.

Con este fin, el legislador impone a la entidad pública promotora o constructora de la obra pública, los deberes de elaborar un estudio de impacto ambiental y someterlo a consideración de la entidad de control del ambiente con jurisdicción en la zona para su aprobación (i), y de solicitar la autorización correspondiente al municipio afectado por la construcción de las obras, con base en la licencia ambiental del proyecto previamente expedida por la autoridad competente (ii).

La norma fija un término de 60 días calendario a la entidad de protección del ambiente para que se pronuncie sobre el estudio de impacto ambiental, y uno de 30 días al municipio para que autorice las obras con base en la respectiva licencia. A la vez, establece la institución del

silencio administrativo positivo en favor de la entidad pública promotora o constructora de la obra, el cual opera por vencimiento de los plazos legales sin que se haya adoptado alguna determinación por las autoridades ambientales y locales. Por último, el precepto acusado atribuye a la autoridad del sector de transporte, en concordancia con la autoridad ambiental, el establecimiento de "los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos", y asigna el control del cumplimiento de estas disposiciones a la autoridad competente.

Principio de unidad de materia

2. El Constituyente ha querido racionalizar el proceso de aprobación de las leyes y evitar que inadvertida e inopinadamente se incorporen en un proyecto de ley normas que nada tienen que ver con la materia sometida al debate legislativo. Es por ello que el artículo 158 de la Constitución ordena que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia.

El demandante asegura que la regulación de un aspecto de la protección del ambiente en el artículo demandado, es ajena totalmente a la materia de la Ley 105 de 1993, "por la que se dictan disposiciones básicas sobre el transporte…". El Secretario Jurídico de la Presidencia, por su parte, en principio sugiere que la norma podría ser constitucional, pero finalmente se inclina por su inconstitucionalidad, ya que ella trae como consecuencia la "atomización" del tema ambiental en diferentes normas, introduce irracionalidades en el proceso normativo y atenta contra los más altos valores de la función administrativa, como son la coordinación y la eficacia.

En reiteradas oportunidades la Corte ha precisado el alcance del artículo 158 de la CP. Sobre el particular, la doctrina constitucional establece:

"La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley."1

La Corte no percibe una violación del artículo 158 de la Constitución por el hecho de que en un proyecto de ley cuyo objeto es regular la actividad del transporte, tanto terrestre como aéreo, se incluya una disposición tendente a establecer unos plazos máximos a las autoridades públicas con miras a la obtención de licencias y permisos para la construcción de obras públicas.

Existe una relación directa entre la infraestructura del transporte terrestre y la realización de las obras públicas que le sirven de base. La ampliación y el mejoramiento de la red vial nacional, es una objetivo de la ley que presupone necesariamente la construcción de obras públicas. La viabilidad y la ejecución de estas obras, por otra parte, se condiciona a la obtención de las respectivas licencias y permisos, a fin de armonizar la construcción de las obras públicas con la protección del ambiente.

Los efectos de la adopción indiscriminada, en diferentes estatutos legales, de normas ambientales, no tiene relación con el principio de unidad de materia. Si bien es deseable la debida coordinación y sistematización de la normatividad a fin de eliminar contradicciones y vacíos normativos, mediante la adopción de una ley que regule íntegramente la materia a la cual deberían remitirse las demás leyes – como sugiere la Secretaría Jurídica de la Presidencia -, la fragmentación de un tema en diferentes cuerpos normativos o las deficiencias de técnica legislativa, no son factores que, por sí mismos, desconozcan el principio de unidad de materia y vicien, por este motivo, de inconstitucionalidad la disposición demandada.

Silencio Administrativo positivo

5. Ante todo, se hace necesario una breve descripción de la institución administrativa del silencio administrativo. A juicio del demandante y de los impugnantes de la norma, este mecanismo legal aplicado al ámbito del derecho ambiental, viola diversas normas constitucionales.

La doctrina define el silencio administrativo como una ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo, sin que la administración resuelva expresamente una petición o un recurso interpuestos por los particulares, se entenderán estos denegados u otorgados según el caso.

La institución del silencio administrativo encuentra su explicación en el hecho de que la relación jurídica que surge entre el particular y la administración no es de equivalencia, a diferencia de lo que ocurre en las relaciones jurídicas privadas. Surge así el silencio administrativo como salvaguarda de los derechos de los particulares frente a la abstención injustificada de los funcionarios de la administración, obligados a producir un acto o manifestación expresa de voluntad dentro de un plazo fijado por la ley.

Existen dos clases de silencio administrativo. El silencio administrativo negativo y el positivo.

La aplicación del silencio administrativo negativo implica que ante la abstención de la administración se entenderán negados la petición del particular o el recurso interpuesto contra el acto de la administración, de suerte que el interesado pueda recurrir el acto ficto ante la justicia contencioso administrativa.

Por otra parte, el silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso. Su finalidad es agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia. Constituye no sólo una garantía para los particulares, sino una verdadera sanción para la administración morosa.

El demandante acusa la decisión legislativa de extender el beneficio del silencio administrativo positivo al ámbito de la construcción de obras públicas que tienen efectos sobre el ambiente, por considerar que en este preciso evento se desconocen principios, derechos y deberes de rango constitucional.

Participación y protección ambiental

4. El demandante estructura el primer grupo de cargos, por violación de los artículos 1, 2, 79 y 330 C.P., bajo el argumento de que la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo, en materia de construcción de obras públicas, impide o excluye la participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente.

El ciudadano Hernández Cárdenas, anota que la regulación introducida por la norma, no

excluye la participación ciudadana, sino que, por el contrario, es desarrollo del canon constitucional que ordena la intervención estatal en la economía para asegurar a todas las personas, en particular a las de menores ingresos, el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (C.P. art. 334).

5. La participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente y de los recursos naturales tiene sólidos fundamentos en la Constitución Política. El carácter democrático, participativo y pluralista del Estado (C.P. art. 1), el principio de participación de todos en las decisiones que los afectan (C.P. art. 2) y la soberanía popular (C.P. art. 3), establecen un modelo político muy definido que moldea las relaciones individuo-Estado, particularmente en aspectos tan sensibles y vitales para todos como es el tema ambiental.

6. El Constituyente elevó a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano, y dispuso que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (C.P. art. 79).

El mandato constitucional dirigido al Legislador, de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano (C.P. art. 79), resultaría burlado si el Legislador, en vez de desarrollar su encargo, impide dicha participación. Ello sucedería, por ejemplo, si el Legislador, so pretexto de regular una actividad como la construcción de obras públicas, en la práctica, hiciera tan gravosa la posibilidad de intervenir en el procedimiento administrativo ambiental, que la participación de la comunidad se tornara ilusoria.

En el presente caso, el actor no precisa de qué manera la figura del silencio administrativo, por sí misma, obstaculiza la participación de la comunidad en el procedimiento administrativo ambiental.

El artículo 4º de la Ley 105 de 1993 no derogó las normas generales sobre participación en materia de protección del ambiente, adoptadas mediante la Ley 99 de 1993, sino que estableció una disposición especial en relación con las obras públicas indispensables para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial. La entidad administrativa competente para la expedición de la respectiva licencia o permiso, debe garantizar el derecho de cualquier persona natural o jurídica a intervenir en el procedimiento administrativo ambiental (Ley 99 de 1993, art. 69).

Prevalencia del interés general sobre el particular

7. El demandante equivocadamente sostiene que el silencio administrativo favorece a los particulares. La disposición, en realidad, tiene como destinatario suyo a "la entidad pública promotora o constructora de la obra".

La entidad pública promotora o constructora de una obra representa y propugna intereses generales, por lo que no es acertado afirmar que la disposición acusada viola la primacía del interés general sobre el particular (C.P. arts. 1, 49, 82, 209), al anteponer el interés particular de los constructores de la obra al interés general consustancial a la protección del ambiente.

8. La Corte se pregunta si es constitucionalmente admisible que el Estado se beneficie de su propia negligencia u omisión, lo que podría contravenir los principios que orientan la función administrativa – igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad (C.P. art. 209). En este orden de ideas, la aplicación del silencio administrativo positivo en favor de una entidad pública, rompería con la unidad de la administración.

Relativizada la dicotomía entre lo público y lo privado en el Estado Social de Derecho contemporáneo, la administración, en forma creciente, interviene en el ámbito de la actividad privada a fin de asegurar los fines sociales del Estado (C.P. art. 2). Las entidades públicas actúan, en ocasiones, en pie de igualdad con los particulares y gozan de las mismas garantías que éstos frente a la actuaciones de otras instancias o dependencias oficiales. De ahí que, no resulte contradictorio, y tampoco inconstitucional, que el propio Estado se beneficie del silencio administrativo positivo, cuando precisamente este mecanismo facilita la protección y promoción de los intereses generales y se justifica por razones funcionales y de coordinación entre las diversas dependencias del Estado.

En este sentido, la consagración del silencio administrativo a favor de la entidad pública promotora o constructora de una obra pública de transporte, que viene a operar vencidos los plazos que la norma acusada dispone para el pronunciamiento de las autoridades competentes, se suma a otras situaciones en las que se aplica igualmente el mencionado mecanismo en provecho de la administración pública, como ocurre con la concesión de licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios (Ley 9ª. de 1989).

9. No obstante, podría sostenerse que la aplicación del silencio administrativo a situaciones que pueden incidir en el ambiente, como la construcción de obras públicas, vulnera la Constitución. A juicio del demandante y de los intervinientes, la aplicación de este mecanismo en el campo de las obras públicas, viola el derecho al ambiente sano y el deber estatal de su protección mediante la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental.

Corresponde a la Corte, en consecuencia, examinar la disposición acusada a la luz de los artículos constitucionales que consagran el derecho colectivo al ambiente sano (C.P. art. 79) y los deberes del Estado en la materia (C.P. arts. 79, 80).

Estudio del impacto ambiental, licencias ambientales y silencio administrativo positivo

10. La disposición demandada impone a la entidad pública promotora o constructora de la obra pública, la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental del proyecto, con el objeto de ser sometido al estudio de la Corporación del Medio Ambiente con jurisdicción en la zona.

La Ley 99 de 1993, define el estudio de impacto ambiental y delimita su contenido:

"Artículo 57. Del estudio de Impacto Ambiental. Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental.

"El Estudio de Impacto Ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

"La autoridad ambiental competente para otorgar la licencia ambiental fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de 60 días hábiles contados a partir de la solicitud por parte del interesado."

Uno de los mecanismos técnicos de que dispone el Estado para el cumplimiento de su deber

de prevenir y controlar el deterioro ambiental (C.P. art. 80), es el estudio de impacto ambiental que debe llevar a cabo quien planee realizar una obra o actividad que pueda afectar el ambiente. Las facultades de prevención y control, permiten a la autoridad fijar los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental.

Las entidades públicas promotoras o constructoras de obras públicas, deben ceñirse a los parámetros definidos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993. Sólo así, la administración está en capacidad de evaluar si la persona o entidad, pública o privada, ha tenido en cuenta todas las consecuencias de la intervención en el ambiente y ha elaborado los planes adecuados, necesarios y suficientes para controlar sus efectos.

11. La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. Para el efecto no se requiere del consentimiento expreso o escrito de su beneficiario, cuando no se estén cumpliendo las condiciones o exigencias establecidas en el acto de su expedición (L.99 de 1993, art. 62).

La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando el riesgo de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas.

12. El silencio administrativo positivo, en materia de solicitudes para proyectos de construcción de obras públicas, cumple el importante objetivo de garantizar la eficiencia, economía y calidad del servicio público del transporte. La norma acusada, tal y como afirma el apoderado del Ministerio del Transporte, tiene como finalidad impedir que el progreso y el desarrollo económico se detengan por la inactividad de las autoridades. A su juicio, este mecanismo legal es razonable, y su consagración para el caso de las obras públicas se justifica, porque las carreteras son indispensables para que todas las personas, en especial las de menores ingresos, puedan acceder a los bienes y servicios básicos y a los beneficios del progreso.

No obstante, por importante que sea la finalidad perseguida por el legislador, los medios

escogidos para alcanzarla no son constitucionalmente irrelevantes. En el caso sub examine, se afirma por el impugnante que la aplicación del silencio administrativo positivo, viola diversas disposiciones constitucionales.

Acceso a los beneficios del progreso y derecho colectivo al ambiente sano

13. El objetivo político de la norma acusada es impedir la demora en la construcción de obras públicas de transporte, mediante la aplicación del silencio administrativo positivo, ante la falta de un pronunciamiento expreso por parte de la autoridad respectiva sobre el estudio del impacto ambiental.

No en vano el constituyente elevó el interés colectivo por el ambiente sano al rango de derecho constitucional. La conservación de los recursos naturales y de los ecosistemas, es necesaria para garantizar la vida y la salud de todos. Por su naturaleza de derecho colectivo, el ambiente goza de mecanismos constitucionales específicos para su defensa, como son las acciones populares (C.P. art. 88) y los deberes calificados, en cabeza del Estado, para su protección.

Por otra parte, las leyes que buscan promover la prosperidad general (C.P. art. 2) y las condiciones materiales para que la igualdad sea real y efectiva (C.P. art. 13), reflejan el carácter social del Estado de derecho. En búsqueda de una mayor eficacia en el cumplimiento de su misión, el Estado puede legítimamente diseñar mecanismos para evitar el aplazamiento o la tardanza en la consecución de sus fines sociales.

Principio de eficacia de la administración y deber de protección ambiental

14. La norma demandada plantea un conflicto entre el principio de eficacia que debe guiar la función administrativa (C.P. art. 209) y, de hecho, inspira la aplicación del silencio administrativo positivo al campo de la construcción de obras públicas, y los deberes estatales de protección la diversidad e integridad del ambiente (C.P. art. 79) y de prevención y control de su deterioro (C.P. art. 80). El principio de eficacia exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos. Por otra parte, mediante los deberes constitucionales ambientales, el Estado garantiza el derecho colectivo al ambiente sano. Corresponde a la Corte sopesar las normas constitucionales a la luz de sus fines. La expedición de preceptos legales, en apariencia beneficiosos para la colectividad, no puede

sin embargo sacrificar valores constitucionales de superior jerarquía.

La norma acusada, al consagrar el silencio administrativo positivo en materia de construcción de obras públicas, otorga prevalencia al principio de eficacia sobre el deber de protección ambiental. El avance del progreso no podría verse detenido por la inactividad o morosidad de las entidades encargadas para expedir la correspondiente licencia o permiso.

El demandante, los ciudadanos que han intervenido y el Procurador General de la Nación, por su parte, estiman que la tensión entre los extremos de la eficacia y el ambiente sano debe resolverse en favor de este último, ya que no es comparable el retraso en la ejecución de los proyectos de infraestructura con el daño irremediable que la intervención incontrolada de la mano del hombre puede ocasionar al ambiente y, por ende, a la vida y a la salud humana.

El silencio administrativo positivo busca impedir el aplazamiento indefinido de la construcción de la obra pública proyectada, aún a riesgo del ambiente sano. La afectación del ambiente, a causa de la construcción de obras públicas, por su parte, podría ser permanente e irreversible, y vulnerar gravemente los derechos fundamentales a la vida y a la salud. La prelación temporal de la protección ambiental, en cambio, no anula el principio de eficacia de la función administrativa, ya que existen otros mecanismos jurídicos – derecho de petición, medidas disciplinarias, acciones contenciosas – para garantizar la debida coordinación entre las distintas entidades públicas. Las consecuencias negativas que podrían desencadenarse de la aplicación del silencio administrativo en materia ambiental, superan las ventajas que con la norma se pretenden asegurar.

No obstante, el anterior análisis costo-beneficio podría no ser suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma, a la luz del principio de autonomía legislativa. En efecto, la Constitución reserva al Legislador un ámbito de autonomía en la realización de los fines sociales del Estado, en el que se incluye, la capacidad de evaluar las ventajas y desventajas, prioridades y riesgos derivados de los instrumentos legales diseñados para alcanzar objetivos políticos determinados.

Límites del principio de eficacia y deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental

15. El conflicto entre principios y deberes suscitado por la norma demandada involucra

exclusivamente a instituciones públicas y no a los particulares. En estas circunstancias, ambas entidades estatales, la ambiental y la promotora o constructora de la obra, tienen tanto el deber de eficacia como el deber de proteger el ambiente.

El artículo 209 de la Constitución impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este deber genérico, dirigido a la administración pública, se erige en un límite a los principios de la función administrativa consagrados en el primer inciso del mismo artículo. En efecto, ninguna autoridad podría, so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guía la función administrativa – por ejemplo, el principio de economía o el de celeridad -, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes autoridades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral.

El artículo impugnado al establecer un procedimiento específico para la obtención automática de la licencia ambiental ante la omisión de las autoridades competentes, introduce una indebida alteridad dentro de Estado, que desvirtúa la filosofía de los deberes estatales y subvierte la lógica y el funcionamiento del control previo sobre los proyectos de construcción de obras públicas.

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares (C.P. arts. 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. arts. 49, 79, 80 y 334) y de compromisos internacionales contraidos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer.

La Constitución impone al Estado los deberes especiales de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente (1); proteger su diversidad e integridad (2); conservar las áreas de especial importancia ecológica (3); fomentar la educación ambiental (4); planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (5); prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (6); imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente (7); y, cooperar con otras naciones en

la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (8) (C.P. arts. 79, 80). Por otra parte, la Carta establece que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado (C.P. art. 78).

En virtud del "Convenio sobre la Diversidad Biológica", suscrito en Río de Janeiro en 1992, y de la Ley 165 de 1994, aprobatoria del mismo, Colombia contrajo el compromiso internacional de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica, entre otras cosas, obligándose a explotar sus recursos naturales de manera que no se perjudique el equilibrio ecológico. La Corte, mediante sentencia C-519 de noviembre 21 de 1994, declaró exequible el convenio y la Ley 165 de 1994. En relación con la obligación de evaluar el impacto ambiental y reducir al mínimo sus efectos, el artículo 14 del Convenio establece:

"Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica, con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos. … "

Por consiguiente, el Estado colombiano está obligado a diseñar y poner en funcionamiento mecanismos de control para la aprobación de proyectos que incidan negativamente en el ambiente. No puede la ley, en consecuencia, desconocer compromisos internacionales válidamente contraidos.

16. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

La norma acusada no es ajena al deber de prevención y control del Estado. Impone a la entidad promotora o constructora de la obra pública la elaboración de un estudio de impacto ambiental y su presentación a la Corporación Ambiental con jurisdicción en el lugar. En concordancia con las disposiciones sobre la materia, contenidas en la Ley 99 de 1993, la

entidad interesada, en la elaboración del respectivo estudio de impacto ambiental, debe sujetarse a las indicaciones previamente señaladas por la autoridad competente. La finalidad de la licencia ambiental no es otra que la protección de los derechos individuales y colectivos, mediante el ejercicio oportuno del control estatal.

No obstante lo anterior, la misma disposición prevé el otorgamiento automático de la licencia ambiental, como consecuencia de la omisión de la autoridad ambiental en pronunciarse sobre el estudio de impacto ambiental sometido a su consideración. El mecanismo del silencio administrativo positivo, diseñado para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, debilita el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales (C.P. arts. 78, 79 y 80).

17. Cabe preguntarse si la Ley puede relevar al Estado de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, como sanción a la actuación omisiva de la autoridad pública. La respuesta es a todas luces negativa.

A juicio de la Corte, no se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o prescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales. La aplicación del silencio administrativo positivo a la hipótesis establecida en la norma, le resta todo sentido a las observaciones e indicaciones de la autoridad ambiental previas a la elaboración del estudio de impacto ambiental, ya que de no producirse un pronunciamiento oficial dentro de los sesenta días calendario fijados en la ley, se entiende otorgada la respectiva licencia ambiental, sin necesidad de una evaluación de los factores de riesgo ambiental derivados del proyecto, o de los planes diseñados para contrarrestarlos.

Efectividad de los deberes estatales

La efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales es uno de los fines sociales del Estado (C.P. art. 2º).

El silencio administrativo positivo en materia de la construcción de obras públicas, acarrea como consecuencia que la norma que impone al Estado el deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental, pierda efectividad. La entidad promotora o constructora podría

desatender las directrices trazadas por la autoridad ambiental, potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema o presentar planes de manejo ambiental inadecuados o insuficientes, sin que el Estado, debido a la sanción por su ineficacia (silencio administrativo positivo), pueda ejercer sus deberes constitucionales.

Resulta paradójico, por decir lo menos, que la ineficacia del Estado – la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental – termine sancionada con mayor ineficacia, en este caso, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental. La aplicación del silencio administrativo, en estas condiciones, es inexequible, ya que viola los artículos 2, 79 y 80 de la Carta.

Silencio administrativo positivo y autorización municipal

19. A juicio del demandante, la competencia que el inciso segundo del artículo 4 de la ley 105 de 1993 asigna a los municipios, para impartir "la autorización correspondiente", vulnera el artículo 288 de la C.P., por tratarse de un asunto ambiental. Quienes defienden la constitucionalidad de la norma, puntualizan que entre las diferentes instancias públicas, no cabe abrigar el temor de afectar el principio de coordinación, dado que la atribución se refiere a los usos del suelo y, en todo caso, la institución del silencio administrativo positivo no sacrifica ningún derecho fundamental.

En realidad, tanto los usos del suelo como la conservación del ambiente, dentro de su jurisdicción, no son ajenas al municipio ni a sus autoridades (C.P., arts 313 -7 y 9 y 315). La competencia que la ley radica en las autoridades locales, toma en consideración los efectos que la obra puede tener en el municipio. Las regulaciones y exigencias existentes en este nivel, no pueden por lo tanto desestimarse y de ahí que, además de la licencia ambiental, se haya previsto el requisito de la autorización municipal.

A diferencia de la obtención de la licencia ambiental, la Corte considera que en tratándose de la autorización municipal, pese a que también ésta busca proteger intereses dignos de tutela, la figura del silencio administrativo positivo es constitucional. El municipio como entidad autogestora de sus intereses y dotada de una serie de instituciones y mecanismos que permiten con cierta facilidad identificarlos y promoverlos, bien puede en un término de treinta días – máxime si se cuenta con el previo estudio del impacto ambiental y su verificación o convalidación por parte de la Corporación respectiva -, pronunciarse respecto

del proyecto de obra pública ya sea en un sentido positivo o negativo. En cualquiera de los dos eventos – la autorización o su denegación -, el municipio tiene la oportunidad de expresar y articular en debida forma el interés local. Inclusive, si se niega a impartir la autorización, corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo determinar el contenido, alcance y legitimidad de la pretensión municipal.

En un ámbito que trasciende el del propio municipio, ciertamente es más difícil y complejo, en un término invariable de sesenta días, acertar el impacto ambiental de una obra pública. Es más razonable suponer que en la escala municipal, luego de obtenida la licencia ambiental, sea posible que en un plazo de treinta días, la autoridad local pueda adoptar la decisión que corresponda. De otra parte, cabe reiterar que las competencias locales, que ordinariamente se ejercitan en los términos de la ley, en un Estado unitario no pueden aislarse respecto de los niveles departamentales, regionales y nacionales. Se impone que en asuntos y materias que trascienden los confines municipales, se establezcan pautas expeditas de coordinación con otras instancias de decisión. El silencio administrativo positivo, siempre que no signifique un vaciamiento de las competencias locales y una afectación del núcleo esencial de su autonomía, puede admitirse como recurso idóneo de coordinación de la función pública. La Corte declarará la exequibilidad de la disposición demandada al encontrarla ajustada a la Constitución y por no entrañar una injerencia indebida y desproporcionada en el campo de la autonomía municipal.

Competencias en la esfera ambiental

20. El actor demanda el inciso 3º del artículo 4º de la Ley 105 de 1993, ya que en su criterio atribuir a las autoridades de transporte la facultad de regular los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos, viola el artículo 188 de la Constitución. Este artículo dispone que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y que, al jurar cumplir con la Constitución y la ley, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

La Corte no encuentra relación alguna entre el contenido de la norma demandada y el artículo 188 de la Constitución. De la argumentación del demandante se infiere la idea de que sería contrario a la Constitución, que la ley asignara una función que materialmente debería corresponder a una autoridad o dependencia, a otra diferente. En este caso,

siguiendo el raciocinio del actor, la ley no podría conferir al Ministerio del Transporte una atribución que por la naturaleza del asunto – establecimiento de los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes -, debería corresponder al Ministerio del Medio Ambiente.

La disposición legal, a juicio de la Corte, es exequible, pues se relaciona con las atribuciones constitucionales del Congreso en cuya virtud puede éste asignarle objetivos a la administración nacional (C.P., arts. 150-7 y 189-16).

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 4º de la Ley 105 de 1993, salvo la expresión "Vencido este término se aplicará el silencio administrativo positivo", contenida en su inciso 1º, la cual se declara INEXEQUIBLE.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993