C-433-96

Sentencia C-433/96

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION DE TRAMITES-Alcance

La ley no determina expresamente criterios que permitan identificar regulaciones, trámites o procedimientos administrativos anodinos o insustanciales. En realidad, por estar el Ejecutivo más directamente compenetrado con la función administrativa, tiene a su disposición mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de una determinado trámite o exigencia pública. Seguramente esta circunstancia tuvo algo que ver con la concesión de facultades al Gobierno. No obstante el contexto de la ley ayuda al intérprete a precisar su finalidad y ésta, a su turno, contribuye a delimitar el alcance de las facultades extraordinarias, las cuales, desde luego, deben ser proporcionales a su objeto.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA AMBIENTAL-Exceso por remisión a decreto reglamentario

La Corte no considera que los procedimientos, trámites y regulaciones legales, no puedan ser derogados o reformados por normas de la misma jerarquía. No existe, en principio, garantía de inderogabilidad de instituciones puramente legales, así ellas sean convenientes y desarrollen la Constitución Política. Lo que ocurre en este caso es que el Gobierno, revestido de facultades extraordinarias, sólo podía reformar o suprimir ciertas instituciones y mecanismos previstos en las leyes si éstos se revelasen innecesarios, pero en lugar de hacerlo por sí mismo y emitir la condigna calificación, confió esta tarea al decreto reglamentario.

Referencia: Expediente D-1247

Actor: Jaime Córdoba Triviño

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Septiembre doce (12) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobado por Acta Nº 43

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz 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 constitucionalidad de los artículos 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995.

I. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

DECRETO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

“por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites, existentes en la administración pública”

“Artículo 133. Diagnóstico Ambiental de Alternativas. Adiciónese el artículo 56 de la Ley 99 de 1993 con el siguiente parágrafo:

‘Parágrafo.- El Gobierno Nacional reglamentará los casos en los cuales la autoridad ambiental podrá prescindir de la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas’.

“Artículo 134. Plan de Manejo Ambiental. El Gobierno Nacional determinará los casos en los cuales bastará la presentación de un plan de manejo ambiental para iniciar actividades. En

este caso fijará los requisitos y contenidos de dichos planes de manejo ambiental".

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, expidió el Decreto 2150 de 1995, publicado en el Diario Oficial Nº 42137 de 1995.

2. El ciudadano Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo, demandó la inconstitucionalidad de los artículo 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995 por considerarlas violatorias de los artículos 79, 80 y 150 numerales 1º y 10º, de la Constitución Política.

3. Cecilia Garzón Quiroga, apoderada de la Nación-Ministerio del Medio Ambiente, y Alvaro Namen Vargas, apoderado de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, presentaron sendos escritos en los cuales solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

4. En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación pide la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995.

A. Cargos contra el artículo 133 del Decreto 2150 de 1995.

1. El diagnóstico ambiental de alternativas no puede calificarse de trámite innecesario.

El artículo 56 de la Ley 99 de 1993 exige a toda persona que tramite la expedición de una licencia ambiental, que previamente solicite a la administración que se pronuncie sobre la necesidad o no de un diagnóstico ambiental de alternativas. A partir de la información suministrada en el diagnóstico, la autoridad decidirá sobre la necesidad o no de someterse al mismo.

Con base en la información contenida en el diagnóstico ambiental de alternativas la administración, cuando exija el documento, "eligirá la alternativa o alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente estudio de impacto ambiental antes de otorgarse la respectiva licencia", toda vez que ofrece a la administración la información

necesaria (localización del proyecto; entorno geológico, sociocultural y ambiental; riesgos y medidas para evitarlas; etc.) para adoptar una decisión que atienda el requerimiento de un uso óptimo de los recursos naturales, con un mínimo impacto ambiental.

“El diagnostico ambiental de alternativas se constituye así en el mecanismo que tiene la administración para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional de proteger la diversidad e integridad del ambiente (art. 79 C.P.) y el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.)”.

“En el mismo sentido, mediante el diagnóstico ambiental de alternativas la actividad ambiental encargada de conceder la licencia ambiental cumple la obligación Estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art. 80 C.P.) y, por esa vía. asegurar a las personas su derecho a gozar de un ambiente sano (art. 79 ib)”.

2. El Congreso confirió facultades al Gobierno para que evaluara o no la necesidad de regulaciones, trámites y procedimientos existentes en la administración. Esta facultad no puede entenderse absoluta, sino “deben ser adecuadas a los fines de la norma que concede la facultad y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

“No podía el Presidente, so pretexto de cumplir con el encargo legal, contemplar la posibilidad de suprimir algunas hipótesis generales, una garantía del cumplimiento de los deberes que la C.P. encarga a la administración respecto a la vigencia del adecuado manejo y explotación de los recursos naturales”.

“Excluir por, vía general, proyectos que requieren de licencia ambiental de la solicitud de pronunciamiento sobre la necesidad o no de un diagnóstico ambiental de alternativas, representa asumir riesgos en materia de deterioro ambiental inaceptables desde el punto de vista constitucional”. Ello constituye una extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias.

Intervención del Ministerio del Medio Ambiente

1. La expedición del Decreto 2150 de 1995 responde a la necesidad de lograr mayores niveles de eficiencia, agilidad y eficacia en la ejecución de las funciones públicas (arts. 83,

84, 209 y 333 de la C.P.), para lo cual se eliminaron “trámites excesivos, exigencias absurdas y formalidades innecesarias, que contrarían el postulado constitucional de la presunción de la buena fe, el amparo de las libertades ciudadanas y la lucha contra la corrupción administrativa”.

2. El Ministerio “considera que la solicitud de Diagnóstico Ambiental se puede prescindir para cierta clase de proyectos, que realmente no es necesario solicitarlo, situación que se había convertido tanto para la autoridad ambiental como para el solicitante en un trámite inoficioso, y que gracias a la oportunidad que ofrece el artículo 133 del Decreto 2150, podrá prescindirse de él, por vía del reglamento”.

En desarrollo de tal prerrogativa, manifiesta el Ministerio, se pensaría en eliminar este requisito para la actividad exploratoria en minería e hidrocarburos, para la “producción o importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales” y para la “introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que pueden afectar la estabilidad del ecosistema o de la vida salvaje”.

En todo caso, el artículo 17 del Decreto 1753 de 1994, reglamentario de la Ley 99 de 1993, establece los casos en los cuales no se requiere el diagnóstico ambiental de alternativas.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El artículo 56 de la Ley 99 de 1993 establece que corresponde a la autoridad competente determinar si el interesado debe presentar o no el diagnóstico y, además, a partir de la información suministrada decidir sobre su necesidad.

El fin de la norma acusada es el de autorizar al Gobierno para que expida y defina criterios técnico-jurídicos que le indicarán a la autoridad ambiental “los casos en que podrá prescindir de tal exigencia. Como claramente lo indica la norma, la autoridad PODRA prescindir de tal exigencia, pero NO debe hacerlo de estimar pertinente frente al caso concreto que amerite tal exigencia”. En consecuencia no se puede sostener que existe un ejercicio abusivo en las funciones extraordinarias.

Concepto del Procurador General de la Nación

1. “Las licencias ambientales son las herramientas administrativas con que cuentan las autoridades encargadas del manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, para controlar la actividad humana susceptible de ocasionar daños notables o irreversibles el entorno natural con las consabidas consecuencias en la vida humana”.

Existe una estrecha relación entre la licencia ambiental y el diagnóstico ambiental de alternativas, ya que la autoridad cuenta, frente a un proyecto que pueda originar daños irreversibles o no mitigables, de opciones para otorgar la respectiva licencia.

Como quiera que el anterior régimen constituye un desarrollo de las normas superiores que reconocen el derecho al ambiente sano, al establecer excepciones al régimen de protección, desconoce las obligaciones Estatales de protección a la diversidad e integridad del medio ambiente, la planificación del manejo y aprovechamiento de recursos naturales y la prevención y control sobre su deterioro.

2. Por último, la “auto-habilitación” para reglamentar algunos casos generales, desconoce la lógica conservacionista que exige un análisis de cada situación para determinar la necesidad del diagnóstico, “ya que la noción de ecosistema, noción nuclear de la ecología, nos enseña que nada es más específico y concreto que los elementos que lo componen, lo cual exige una apreciación cabal de las actividades que pueden desarrollarse sobre él”.

B. Cargos contra el artículo 134 del Decreto 2150 de 1995

El artículo 134 autoriza al Gobierno “para que se ocupe de un asunto de naturaleza legislativa, cual es el de modificar la Ley 99 de 1993 en relación a la obligación de obtener licencia ambiental previa en algunos megaproyectos, por lo cual dicha norma viola lo dispuesto en la C.P. (art. 150 numerales 1 y 10)”, además, el Gobierno se extralimita al asumir extraordinariamente la función legislativa más allá de los términos de las facultades concedidas.

“Permitir al Gobierno Nacional la determinación de excepciones a la obligatoriedad de obtener licencia ambiental previa a la iniciación de labores en los proyectos que la requieren, que son los de mayor impacto ambiental, equivale a facultar al Gobierno para que modifique la ley por vía reglamentaria o para otorgarle facultades legislativas para modificar la Ley 99

en cualquier tiempo, por lo menos en lo relativo a la exigencia de la licencia ambiental previa".

Intervención del Ministerio del Medio Ambiente

"Este Ministerio considerando lo establecido en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 y recogiendo la experiencia en la materia, consideró que debía establecerse los casos en que el proyecto, obra o actividad sólo requiere de la presentación de un plan de manejo ambiental, anterior a la iniciación de actividades, por considerar que ciertas actividades no producen un deterioro grave a los recursos naturales y que el paisaje no se modifica considerablemente, lógicamente estableciendo unos requisitos que debe contener cada uno de los proyectos, tales serían en ciertos casos, los proyectos de Infraestructura Vial y Ferroviaria, Proyectos portuarios y de infraestructura fluvial, los Proyectos de Hidrocarburos, los de Gran Minería y así mismo, en ciertos proyectos energéticos".

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

"Lo que quiso el Legislador extraordinario, al expedir el Decreto 2150, fue que ciertas actividades que no requieren licencia ambiental puedan ejecutarse con la exigencia de un plan de manejo ambiental cuyos requisitos y contenidos serán fijados por el Gobierno Nacional por vía reglamentaria.

"Luego, entonces, lo que hizo el legislador extraordinario fue evitar trámites innecesarios, pues como se anotó, en el reglamento se fijará aquellos casos en que técnicamente no se requerirá, por la reducida potencialidad de la actividad en la producción de deterioro del medio ambiente, de licencia ambiental, llenando así un vacío en la Ley 99 de 1993".

Concepto del Procurador General de la Nación

La autorización contenida en el artículo 134 "implica facultar al Gobierno para que modifique la ley por vía reglamentaria". Por otra parte la circunstancia de que la norma no especifique que sustituir la licencia ambiental únicamente es viable cuando el impacto ambiental no sea considerable "significa abrir las compuertas de una peligrosa permisividad en el campo ambiental que haría retroceder a las Instituciones relacionadas con el manejo ambiental a las situación anterior a la C.P. de 1991".

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 214-5 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

Problema planteado

2. Las normas demandadas fueron expedidas por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas a este órgano por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, las que se contraían a dictar normas con fuerza de ley "para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas".

El Defensor del Pueblo y el Procurador General de la nación coinciden en señalar que el "diagnóstico ambiental de alternativas", al cual se refiere el artículo 56 de la Ley 99 de 1993, correspondía a una exigencia "necesaria" en orden a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y, por tanto, no podía ser objeto de supresión. De otro lado, anotan, la facultad que el decreto ley concede al Gobierno para determinar los casos en los cuales bastará la presentación de un plan de manejo ambiental para iniciar actividades – sin necesidad de contar con la licencia ambiental dispuesta en la ley -, comporta una modificación a la ley 99 de 1993 y una ampliación indebida de la delegación normativa más allá del término de las facultades extraordinarias. Por lo anteriores razones se advierte la violación de los artículo 8, 80 y 150-10 de la C.P.

Alcance de las facultades extraordinarias

3. Se pregunta la Corte si la facultad concedida al Gobierno para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública, era enteramente discrecional, con la única salvedad de no poder reformar códigos, leyes estatutarias y orgánicas.

La ley no determina expresamente criterios que permitan identificar regulaciones, trámites o procedimientos administrativos anodinos o insustanciales. En realidad, por estar el ejecutivo más directamente compenetrado con la función administrativa, tiene a su disposición

mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de una determinado trámite o exigencia pública. Seguramente esta circunstancia tuvo algo que ver con la concesión de facultades al Gobierno.

No obstante el contexto de la ley ayuda al intérprete a precisar su finalidad y ésta, a su turno, contribuye a delimitar el alcance de las facultades extraordinarias, las cuales, desde luego, deben ser proporcionales a su objeto. En este sentido, no cabe duda de que la eliminación de trámites innecesarios se vincula a la lucha contra la corrupción, como quiera que a su amparo medra con más facilidad la deshonestidad de los servidores públicos y aumenta la posibilidad de que la relación de éstos con los ciudadanos se torne abyecta y expoliadora.

De hecho, las facultades se conceden y regulan en la Ley 190 de 1995, "por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa". Naturalmente, la proscripción de prácticas legales innecesarias redunda en la mayor eficiencia de la función administrativa y en la configuración de una relación entre los servidores públicos y los particulares informada en el principio de la buena fe, la que sustituye la anterior construída sobre la desconfianza y la gratuita interposición de impedimentos, trabas y distancias, inconciliables con la idea del actual Estado servicial.

Los considerandos del Decreto demandado, reiteran de manera sucinta, pero completa, tanto los fundamentos como los fines del encargo confiado al ejecutivo y que se resumen en abolir las regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios con miras a promover la eficiencia, igualdad y moralidad de la administración, no menos que a hacer efectivo el principio de buena fe y las libertades de los ciudadanos, los que en razón de los vicios burocráticos pueden verse lesionados o reducidos a su mínima expresión.

Se sigue de lo expuesto que el Gobierno gozaba de libertad para apreciar y determinar en cada caso concreto qué actuaciones públicas tenían carácter innecesario y debían por tanto suprimirse o reformarse. El ámbito de su competencia, sin embargo, no podía desconocer o desvirtuar los fines de la ley a los que se ha hecho mención, so pena de incurrir en un uso excesivo y desproporcionado de las facultades concedidas por el Legislador.

4. El cargo que se formula contra las disposiciones demandadas, sustentado en la necesidad

de mantener en todo caso el diagnóstico ambiental de alternativas y de no permitir, así sea mediante la presentación de un plan de manejo ambiental una actividad o proyecto sujeto a licencia antes de que ésta se conceda, sólo puede prosperar si se demuestra que aquéllas desbordan el ámbito de las facultades extraordinarias o que la supresión o reforma de las instituciones legales, sobre las que opera la calificación del Gobierno, garantizan un bien constitucional hasta el punto de que prescindir de ellas pondría en riesgo serio y grave su existencia o vigencia efectivas.

4.1 A juicio de la Corte ambas disposiciones demandadas claramente exceden el marco preciso de las facultades atribuidas al Gobierno. El artículo 133 del decreto 2150 de 1995, por sí mismo no reforma ni suprime la exigencia del "diagnóstico ambiental de alternativas". La norma se limita a autorizar al Gobierno con el objeto de que reglamente " los casos en los cuales la autoridad ambiental podrá prescindir de la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas". La supresión o reforma de los procedimientos o trámites innecesarios, sólo podía llevarse a cabo por el Gobierno, actuando como Legislador extraordinario, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la Ley 190 de 1995, no así a través de un simple decreto reglamentario y en cualquier tiempo. La disposición acusada, en el fondo, pretende perpetuar las facultades extraordinarias y, adicionalmente, degradar el rango normativo de las reglas que lo desarrollan.

Idénticas razones conducen a estimar que también el artículo 134 del Decreto 2150 de 1995, rebasa la ley de facultades. El procedimiento que allí se establece – presentación de un plan de manejo ambiental -, que permitiría iniciar actividades aún sin necesidad de que se expida la respectiva licencia ambiental, no lo dispone directamente la norma, la cual se limita a autorizar al Gobierno para fijar los contenidos y requisitos de dichos planes y determinar los casos en los cuales operará dicho tratamiento excepcional. En suma, el procedimiento que se introduce será obra del decreto reglamentario que se pondrá dictar en cualquier momento y con el contenido que el Gobierno libremente decida.

4.2 La remisión que las dos normas demandadas hacen al decreto reglamentario, impide entrar a definir la necesidad de suprimir parcialmente el requisito legal del diagnóstico ambiental de alternativas o la de autorizar excepcionalmente la iniciación de actividades sin que se expida antes la respectiva licencia ambiental. Como quiera que el juicio sobre la no necesidad de la actuación pública se defirió al titular de la potestad reglamentaria ordinaria,

no es posible adelantar el examen constitucional sobre si efectivamente se cumplió la condición a la cual se supeditaba el uso de las facultades extraordinarias.

Lo único que a este respecto puede constatar la Corte es la falta objetiva del juicio de no necesidad por parte del Legislador Extraordinario. La ilegitimidad denunciada, por esta razón, es todavía más evidente si se reflexiona sobre la importancia intrínseca de los procedimientos que las normas buscan preterir y que, salvo prueba en contrario, se enderezan objetivamente a proteger el ambiente sano y a brindar al Estado instrumentos para planificar adecuadamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales.

Si una actividad legalmente está sujeta a licencia ambiental, qué sentido puede tener, se pregunta la Corte, autorizar su iniciación antes de que la autoridad evalúe su impacto y adopte la decisión a que haya lugar, la cual puede incluso ser la de negar el permiso.

Igualmente, cabe interrogarse sobre la pertinencia de restar reglamentariamente alcance al diagnóstico ambiental de alternativas, cuyo objeto no es otro que el de conocer las alternativas de un determinado proyecto, sus efectos y riesgos, si de lo que se trata es que el Estado pueda adoptar la decisión que de mejor manera garantice el desarrollo sostenible, la conservación, la restauración y la sustitución de los recursos naturales (C.P. art., 79).

La Corte no considera que los procedimientos, trámites y regulaciones legales, no puedan ser derogados o reformados por normas de la misma jerarquía. No existe, en principio, garantía de inderogabilidad de instituciones puramente legales, así ellas sean convenientes y desarrollen la Constitución Política. Lo que ocurre en este caso es que el Gobierno, revestido de facultades extraordinarias, sólo podía reformar o suprimir ciertas instituciones y mecanismos previstos en las leyes si éstos se revelasen innecesarios, pero en lugar de hacerlo por sí mismo y emitir la condigna calificación, confió esta tarea al decreto reglamentario. De ahí que en ausencia de un juicio de naturaleza legal sobre la no necesidad de dichos mecanismos e instituciones, la aparente conveniencia que exhiben los actuales y su conexidad con la guarda de un bien tan digno de tutela constitucional como lo es el ambiente sano, puedan esgrimirse como razones adicionales que abonan la inexequibilidad de las normas demandadas, máxime si su eliminación en las condiciones analizadas afectaría gravemente la efectividad del designio que la Carta ha hecho explícito en esta materia.

IV. D E C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-433/96

POTESTAD REGLAMENTARIA PARA SUPRESION TRAMITES EN MATERIA AMBIENTAL-Competencia del Gobierno Nacional/FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA AMBIENTAL-Extralimitación del decreto de facultades (Aclaración de voto)

La inconstitucionalidad de la norma se configura a partir del establecimiento en un decreto de facultades previsto para que se dicten normas de rango legislativo para la supresión de trámites en la administración, de una competencia de la que ya es titular el Gobierno nacional, lo cual conduce al desconocimiento de la potestad reglamentaria permanente del gobierno y a la extralimitación material de las facultades extraordinarias. En este sentido se haría depender dicha competencia constitucional de una norma de rango legal distinta, desde luego objeto de las modificaciones legislativas ordinarias en desmedro de la independencia orgánica y de la separación de poderes. Esta es una competencia que queda comprendida dentro de las atribuciones permanentes de orden reglamentario del ejecutivo nacional que no requería definición ninguna en el decreto ley o de facultades extraordinarias, y que bien podía ejercer el Presidente de la República al expedir la disposición correspondiente por la vía reglamentaria ordinaria.

Los magistrados que suscribimos esta aclaración de voto dejamos constancia de las consideraciones que nos motivaron a compartir la decisión de inexequibilidad adoptada en la providencia de la referencia, pero que nos separan de los fundamentos de derecho que aparecen en la parte motiva de la misma.

1o. En primer término consideramos que buena parte de las argumentaciones de la sentencia se fundan en la idea de que la exigencia legal y reglamentaria de la licencia ambiental, del diagnostico ambiental de alternativas y del plan de manejo ambiental, y la obligatoriedad de su trámite administrativo para los casos señalados expresamente en la ley

y en el reglamento, son requisitos constitucionales inalterables, supuestamente exigidos por el artículo 79 de la Carta Política como condición para ejecutar obras, adelantar trabajos o establecer industrias o para el desarrollo de cualquier actividad en el territorio nacional; por lo mismo, en la sentencia cuya parte resolutiva compartimos, se sostiene que la ley no podría habilitar al ejecutivo para suprimir su exigencia por vía del reglamento, o para regular su régimen, sin un juicio legal previo sobre su necesidad, aun en el caso de que éstas hayan sido establecidas por el mismo reglamento y que no se podría ordenar que no se exigieran en determinados casos, aun cuando haya sido establecidas en el reglamento.

Igualmente, dicha consideración afirma, en interpretación que no compartimos, que sin el cumplimiento de estos tres requisitos, según lo hayan establecido la ley y el reglamento del Gobierno nacional, y que deben ser exigidos administrativamente, no es posible ejercer ninguna actividad sobre el medio ambiente o sobre los recursos naturales renovables so pena de violar la mencionada norma constitucional, lo cual es absolutamente equivocado.

En efecto, nos parece salido de las competencias de la Corte y extraño al papel que cumple en el ordenamiento constitucional colombiano, el argumento de conveniencia que aparece en la parte final de la providencia y que advierte que "De ahí que en ausencia de un juicio de naturaleza legal sobre la no necesidad de dichos mecanismos e instituciones, la aparente conveniencia que exhiben los actuales y su conexidad con la guarda de un bien tan digno de tutela constitucional como lo es el ambiente sano, puedan esgrimirse razones adicionales que abonan la inexequibilidad de las normas demandadas, máxime si su eliminación en las condiciones analizadas afectaría gravemente la efectividad del designio que la Carta ha hecho explícito en estas materias."

En este sentido, muy respetuosamente dejamos constancia de que nos apartamos de las citadas reflexiones, pues ellas reflejan una especie de sobrevaloración de los instrumentos administrativos de protección policiva y reglamentaria de un bien constitucional por fuera de los limites que impone la misma Carta Política y lo hace sobre bases esencialmente subjetivas y sin fundamento judicial alguno, en contra de la necesaria ponderación y balance que exigen los bienes y los valores constitucionales cuando se trata de resolver sobre concurrencia de los mismos y el ejercicio legitimo de las competencias de las autoridades.

2o. En nuestra opinión, lo que se ordenaba en la norma declarada inexequible era que la

competencia de la autoridad ambiental para definir sobre la necesidad de la presentación o no de un Diagnostico Ambiental de Alternativas en los proyectos que requieran licencia ambiental a que se refiere el artículo 56 de la Ley 99 de 1993, fuese ejercida dentro de un marco normativo definido con anterioridad por vía general en el que se estableciera en cuáles casos no era necesario exigir Diagnóstico Ambiental de Alternativas en la etapa de factibilidad, y que dicha competencia obedeciera a unas reglas técnicas precisas que permitieran anticipar la respuesta de la administración para evitar el trámite obligaba al interesado a solicitar, en dicha etapa, un pronunciamiento de autoridades ambientales sobre si se requería o no el mencionado diagnóstico, lo cual resulta en muchos casos innecesario.

Para los magistrados que suscribimos esta aclaración de voto, es evidente que en algunos casos el diagnostico ambiental de alternativas es una actuación innecesaria e inconveniente, pues resulta que en ciertas condiciones por el tipo de proyecto, por su ubicación y su trazado, y por sus dimensiones y especificaciones técnicas o por su magnitud, no existen alternativas posibles, ni es adecuado ni conveniente ni razonable examinar otras; en este sentido creemos que en el reglamento, que en todo caso puede dictar el gobierno nacional, se puede establecer criterios técnicos objetivos para asegurar la cumplida ejecución de la ley 99 de 1993 en los que se excluya la exigencia en mención sin eludir el deber legal o reglamentario según el caso de solicitar y obtener licencia ambiental expedida por la autoridad ambiental competente.

En este sentido creemos que la inconstitucionalidad del artículo 133 del Decreto 2150 de 1993 se configura a partir del establecimiento en un decreto de facultades previsto para que se dicten normas de rango legislativo para la supresión de trámites en la administración, de una competencia de la que ya es titular el Gobierno nacional, lo cual conduce al desconocimiento de la potestad reglamentaria permanente del gobierno prevista en el artículo 189 numeral 11 de la Carta Política y a la extralimitación material de las facultades extraordinarias. En este sentido se haría depender dicha competencia constitucional, denominada en la doctrina por su importancia y permanencia “potestad reglamentaria”, de una norma de rango legal distinta, desde luego objeto de las modificaciones legislativas ordinarias en desmedro de la independencia orgánica y de la separación de poderes.

De otra parte, entendemos que igual consideración cabe respecto de la causa de la inexequibilidad del artículo 134 del Decreto ley 2150 de 1995, ya que en este se atribuía en

una norma de orden legal una competencia que corresponde ejercer de ordinario al Presidente de la República de conformidad con el citado artículo 189 num. 11 de la Carta, como quiera que se trata de la facultad de definir los casos en los que, necesitándose licencia ambiental, permisos o autorizaciones de la autoridad ambiental y sin eludir su obligatoriedad pueden iniciarse actividades de ejecución de obras, establecimiento de industrias o desarrollo de actividades relacionadas con los recursos naturales, el medio ambiente y el paisaje, con la presentación de un plan de manejo ambiental.

En nuestro respetuoso concepto esta es una competencia que queda comprendida dentro de las atribuciones permanentes de orden reglamentario del ejecutivo nacional que no requería definición ninguna en el decreto ley o de facultades extraordinarias, y que bien podía ejercer el Presidente de la República al expedir la disposición correspondiente por la vía reglamentaria ordinaria; en estas condiciones, incorporar en un decreto ley de facultades extraordinarias una competencia que dentro del espacio señalado por el legislador en la ley 99 de 1993, quedó dentro del ámbito reglamentario es invadir la esfera de competencias ordinarias del ejecutivo nacional y por ello debió ser declarado inexequible el artículo 134 acusado.

En nuestra opinión la competencia para señalar los casos en los que la autoridad ambiental puede permitir que se inicien actividades con la presentación de un plan de manejo ambiental, en las situaciones en las que se exige licencia, permisos, autorizaciones y concesiones por la autoridad ambiental, es una medida recomendable y necesaria que bien puede depender de las condiciones del trabajo, obra o actividad y obedecer a una situación de calamidad, urgencia, emergencia o desastre que no da espera ni depende de que se adelantes los estudios ambientales con sus componentes bióticos, abióticos, socioeconómicos con sus ingredientes culturales, étnicos, de flora, de fauna, climatológicos, geológicos e hidrológicos; sin duda, el reglamento nacional expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria bien puede señalar aquellas hipótesis en las que se permita el inicio de actividades, pues bajo estas reflexiones se trataría de unas medidas que pueden enderezar el cumplimiento de la ley y su cabal ejecución.

3o. De otra parte, en nuestro parecer, la apreciación en la que funda la sentencia y que se menciona inicialmente, condicionó la objetividad del juicio de la Corte sobre la Constitucionalidad de los artículos 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995 declarados

inexequibles, el cual debía recaer en el caso de la referencia, sobre el tipo de competencias y de trámites que actualmente se ejercen por la administración en esta materia, es decir, por el ministerio, por las corporaciones autónomas regionales, y por algunas ciudades y distritos.

En efecto, es claro que en la sentencia no se tuvo en cuenta que es la misma ley la que señala en que casos corresponde al Ministerio del Medio Ambiente exigir y expedir u otorgar licencia ambiental y exigir el Estudio de Impacto Ambiental y Diagnostico Ambiental de Alternativas y la que de otra parte, habilita a los reglamentos dictados por el Gobierno nacional para indicar en cuales casos corresponde dichas competencias a las corporaciones autónomas regionales y a algunos municipios y distritos, claro está, siempre que se trate de los casos no asignados por la ley al citado ministerio (art. 53 de la Ley 99 de 1993).

Lo cierto es que en nuestra opinión el Gobierno nacional también es competente para indicar en los reglamentos que dicte en desarrollo de la ley 99 de 1993, los casos en los que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y que requieran licencia ambiental; empero, en esos casos debe entregar dicha competencia a las corporaciones autónomas regionales o a los grandes centros urbanos a que se refieren los artículos 53, 54 y 55 de la citada ley, bajo el entendido de que es atribución del legislador compartida con el ejecutivo nacional la de definir adicionalmente en qué casos se exige licencia ambiental y sus elementos complementarios del diagnostico ambiental de alternativas y estudio de impacto ambiental, puesto que las competencias en materia de licencias ambientales del ministerio en mención son taxativas y están señaladas en el artículo 52 de la ley 99 de 1993, mientras que las de las corporaciones autónomas regionales y las de los grandes centros urbanos pueden ser señaladas por la ley como corresponde según la Constitución, o por el reglamento, siempre dentro del marco de aquella respetando su autonomía, tal como lo señala el artículo 53 de la misma ley que al efecto advierte que “El Gobierno nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnostico Ambiental de Alternativas”.

Por lo tanto, el reglamento que es expedido por el Gobierno nacional, es decir por el

Presidente de la República, con la firma del Ministro del Medio Ambiente, no puede adicionar las competencias en esta materia al mismo Ministerio o lo que es lo igual, no es constitucionalmente valido que el Ministerio se las autoatribuya en desmedro del régimen constitucional de autonomía de las corporaciones y los citados municipios. Además, se trataría del desconocimiento del principio de legalidad de las competencias y atribuciones de las autoridades públicas y especialmente de los ministerios como parece que viene ocurriendo.

En este sentido, la existencia de una supuesta cláusula general de competencias en materia ambiental en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente no puede predicarse sino dentro del marco de la ley y de las competencias legales del mismo Ministerio y, por tanto, ésta no puede conducir a que el Gobierno nacional decida, con la participación del mismo Ministerio, cuáles competencias se atribuye y cuáles no.

Fecha Up Supra,

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado