

Sentencia No. C-528/94

DECLARACION DE RIO DE JANEIRO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

No existe duda acerca del vigor jurídico, ni del carácter normativo de la parte acusada del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, así como de su capacidad para producir efectos jurídicos, pero bajo el entendido de que en ella se establecen unos principios y valores de rango legal, que sólo se aplican de modo indirecto y mediato, y para interpretar el sentido de las disposiciones de su misma jerarquía, y el de las inferiores cuando se expiden regulaciones reglamentarias o actos administrativos específicos; en este sentido se encuentra que la norma que se acusa está plenamente delimitada en cuanto al mencionado vigor indirecto y mediato dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, sin establecer conductas específicas y sin prever consecuencias determinadas, las cuales quedan condicionadas a la presencia de otros elementos normativos completos. Este tipo de disposiciones opera como pautas de interpretación y de organización del Estado, y no se utilizan como reglas específicas de solución de casos. La declaración a la que se hace referencia no es un instrumento internacional, ni es un documento que está abierto a la adhesión de los Estados o de los organismos internacionales o supranacionales, con el carácter de un instrumento internacional con fuerza vinculante; es una declaración producida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se proclaman los mencionados principios.

REF: Expediente No. D-579

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1o. (parcial), de la Ley 99 de 1993.

Actor:

ANDRES RODRIGUEZ PIZARRO

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Noviembre veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ANDRES RODRIGUEZ PIZARRO en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 1o. (parcial), de la Ley 99 de 1993.

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte procede a resolver sobre la demanda presentada.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“LEY 99 DE 1993

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

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“TITULO I

“FUNDAMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL COLOMBIANA

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

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

(En la demanda se acusa la inconstitucionalidad de los segmentos normativos subrayados).

III. LA DEMANDA

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE VULNERAN

- El demandante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 2, 3, 4, 6, 113, 122, 123, 136, 150, 157, 158, 165, 166, 189 y 224 de la Constitución Nacional.

- Señala el actor que la norma acusada al establecer, que el proceso de desarrollo económico y social se orientará “según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”, está asumiendo con ello obligaciones establecidas en un tratado internacional, sin haber utilizado los procedimientos previstos en la ley para la adopción de este tipo de instrumentos internacionales.

- Advierte que el contenido de la norma demandada no es simplemente enunciativo sino que es vinculante y tiene fuerza obligatoria.

- Considera que tratándose de un tratado internacional como lo es la Declaración de Río de Janeiro, debió ser celebrado por el Ejecutivo, aprobado posteriormente por el Congreso de la República, revisado por la Corte Constitucional, y una vez, este organismo hubiera decidido sobre su constitucionalidad, haber sido notificado por el Ejecutivo.

- La norma acusada, según lo manifiesta el actor, desconoce además el principio constitucional de la publicidad, contemplado en el artículo 157 constitucional, debido a que en el proyecto de la Ley 99 de 1993, no fue incluido el texto de la Declaración de Río de Janeiro, no obstante haber sido adoptado en dicha norma. Se desconoce en consecuencia lo previsto por la Constitución en materia de promulgación y sanción de las leyes aprobadas por el Congreso.

- De otra parte, indica el actor que se desconoce el artículo 2o. de la Carta, en cuanto es

finalidad del estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, ya que al no publicarse, en el texto de la ley acusada, la Declaración de Río, no se le permitió a los ciudadanos pronunciarse sobre su contenido.

- Finalmente señala el demandante, que la norma violó el principio de la unidad de materia en las leyes de la República, contemplado en el artículo 158 de la Carta, pues simultáneamente le da tratamiento a un asunto de legislación interna -el medio ambiente- e incorpora un tratado internacional, el cual debe ser materia de una ley independiente.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

2. El doctor JOSE JOAQUIN GORI CABRERA, Ministro Plenipotenciario, obrando en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el proceso de la referencia mediante escrito presentado a esta Corporación el día 1o. de julio de 1994, exponiendo las siguientes consideraciones:

- En primer lugar hace referencia a lo establecido por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, de la que es parte Colombia, la cual define en su artículo 2.1, lo que se entiende por tratado:

“Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

- De acuerdo con lo anterior, señala que la declaración de Río de Janeiro de 1992, contiene una proclamación de principios que hacen referencia al Medio Ambiente, pero que dicha declaración no se rige por el derecho internacional, elemento esencial de un tratado internacional. No esta destinada a producir efecto jurídico alguno ni a crear obligaciones recíprocas entre los Estados participantes. En consecuencia el Congreso al expedir la ley 99 de 1993 mencionando en su artículo 1o. a la Declaración de Río de Janeiro, no incorporó a nuestro derecho interno un tratado internacional y por ende no usurpó ninguna función constitucional del presidente en materia de celebración de tratados internacionales.

- Señala que la norma demandada sólo hace referencia a los principios generales sobre medio ambiente contenidos en la Declaración de Río, sin enunciarlos ni transcribirlos

textualmente. Constituyen éstos una formulación de metas y orientaciones en una materia sobre la cual ya existe consenso universal, cual es la protección del medio ambiente.

2. El doctor Luis Fernando Macías, en calidad de apoderado del Ministerio del Medio Ambiente, mediante escrito presentado ante esta corporación, expone las razones que sustentan la constitucionalidad de la norma demandada:

- Indica que la declaración de Río de Janeiro no es un tratado ni un convenio, es una declaración suscrita el día 5 de junio de 1992 por varios jefes de estado, que no se encuentra sometida a las normas aplicables para la adopción de tratados internacionales.

- Considera que el documento a que se viene haciendo referencia, tiene una vinculación moral y que no requiere para su incorporación en el ordenamiento nacional, de una ley, puesto que su vinculación no es jurídica. Del contenido y la forma de la declaración se llega a la conclusión de que no cumple con las características de un tratado internacional, sino que como su propio nombre lo indica, se trata de una simple declaración, por la cual las partes que lo suscriben constatan que se han entendido sobre ciertos aspectos generales o principios, que determinan una línea de conducta que cada una de ellas ha resuelto seguir.

- Con base en lo anterior, se observa con claridad que no se ha vulnerado la soberanía nacional, ni por el Presidente de la República, ni por el Congreso Nacional, porque el constituyente sentó las bases para adoptar los principios adelantándose aún a la Declaración de Río de Janeiro.

- Si la declaración de Río de Janeiro no es un tratado internacional como se indicó, no debe por consiguiente seguir los procedimientos para su aprobación.

V. INTERVENCION CIUDADANA

El ciudadano José Rodríguez Gómez, mediante escrito presentado ante esta Corporación, plantea su inconformidad con los argumentos de la demanda de la referencia, con base en los fundamentos que se indican a continuación:

- Considera que lo establecido en el artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, pretende adoptar los principios de la Declaración de Río de Janeiro, como guía para la política ambiental colombiana. “Ello no quiere decir que dicha política no pueda apartarse de estos principios

orientadores en ocasiones en que las necesidades del país así lo requieran”.

- Afirma que la norma no incorpora la Declaración de Río de Janeiro, como norma interna de obligatorio cumplimiento, dado que no se ha efectuado el procedimiento establecido en el artículo 224 de la Constitución Nacional. Lo único que pretende la norma es hacer referencia a unos principios ambientales con el fin de que las autoridades de nuestro país se remitan a ellos, sin que estén obligados por los mismos y sin que estén imposibilitadas para acudir a otros.

- De acuerdo con lo anterior, si la norma acusada no está incorporando una declaración a nuestro derecho interno, sino solamente la utiliza como orientación política ambiental colombiana, no se estarían violando las normas constitucionales a las cuales hace referencia el actor en su demanda.

- Indica que la norma demandada, no desconoce el principio de publicidad, teniendo en cuenta que el proyecto de la Ley 99 de 1993, fue publicado en la Gaceta del Congreso y luego en el Diario Oficial.

- De otra parte, en cuanto a la naturaleza jurídica de la Declaración de Río de Janeiro, señala que no constituye un tratado internacional jurídicamente vinculante. De la reclamación del documento a que se hace mención no se observa la intención de establecer derechos y obligaciones, elemento esencial de un tratado internacional. Por el contrario se trata de formular principios comunes de acción o entendimiento en relación con una determinada materia.

- Concluye el ciudadano, que la norma acusada debe declararse exequible, porque la referencia que a la Declaración de Río, hace la Ley 99 de 1993, es una referencia de apoyo en un documento que refleja de algún modo el consenso internacional sobre la orientación que deben tener las políticas ambientales de todos los estados.

VI. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación declarar exequible el numeral 1 del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993. Para fundamentar su concepto, el Jefe del Ministerio

Público, formula las consideraciones que se resumen enseguida:

- Observa el señor Procurador que el contenido de la Declaración de Río de Janeiro, se reduce a la proclamación de 27 principios, sin que por fuera de ellos se encuentre disposición alguna que plantee su obligatoriedad para los estados participantes, ni en su espíritu ni en el texto del instrumento en estudio existe vocación de obligatoriedad, situación que se manifiesta en el mismo Preámbulo, cuando en él se plantea como un propósito y no como una manifestación de carácter vinculante alguno.
- Considera que en el texto del documento a que se hace referencia, se encuentran instrumentos orientadores, guías para la acción de los Estados en el desarrollo de sus políticas sobre la conservación del ambiente. A diferencia de los instrumentos internacionales generadores de obligaciones y responsabilidades mutuas.
- Afirma que la Declaración de Río de Janeiro, no tiene el carácter de Tratado Internacional, por cuanto no contiene un elemento esencial, que consiste en el de regirse por el derecho internacional. Lo anterior en razón a que la declaración mencionada no está destinada a producir ningún tipo de efectos jurídicos, ni a crear obligaciones recíprocas entre los estados participantes en la Conferencia Mundial en que dicha declaración se proclamó.
- Señala que la obligatoriedad que se desprende de un tratado cuando es regido por el Derecho Internacional, es un vínculo jurídico entre un Estado y otro u otros. En el caso de la Declaración de Río, Colombia no adquirió compromiso internacional alguno en materias ambientales. No se presenta voluntad dirigida a crear derechos y obligaciones internacionales entre las partes, es decir, entre los estados que la adoptarían.
- Como conclusión de lo anteriormente señalado, el Procurador establece que la Declaración de Río, emanada de la Cumbre de la Tierra, no constituye un tratado internacional y, en consecuencia, su adopción no requiere de procedimientos previstos en la Carta para este tipo de tratados. El legislador colombiano está facultado para incorporar principios universales que, a manera de desiderata, establezcan el marco conceptual en que ha de moverse la comunidad y las autoridades en procura de un ambiente sano.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia y el Objeto del Control

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 núm. 4o. de la Constitución Política, y en atención a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de su competencia, corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de las leyes ordinarias demandadas por cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en la Carta Fundamental, como ocurre con la expresión acusada de la Ley 99 de 1993.

En este caso, la Corte aborda el conocimiento de la constitucionalidad del numeral 1o. del artículo primero de la mencionada ley, que contiene uno de los catorce principios generales ambientales previstos para integrar la política ambiental colombiana, de conformidad con la ley 99 de 1993, que regula las funciones constitucionales de la gestión y de conservación del medio ambiente.

En consecuencia, se demanda una parte de una disposición legal más extensa que, en este caso, bien puede examinarse en su constitucionalidad por separado de aquella, pero sin independencia material de las restantes que la integran; en este sentido, la Corte encuentra que lo demandado es una proposición jurídica completa y autónoma, que aun cuando también se relacione jurídicamente con el enunciado del artículo al que pertenece, como quiera que es necesario tener en cuenta lo dispuesto por la parte básica del mismo para determinar su contenido normativo y para precisar su sentido preciso, bien puede sustraerse de aquella en caso de ser declarado inexecutable o inconstitucional o declararse su conformidad con la Constitución, sin que ninguna de las restantes partes no demandadas resulte afectada.

Segunda.- La Materia de la Demanda

Como se advirtió más arriba, en este caso se busca la declaratoria de inconstitucionalidad de la parte que se transcribe y se subraya del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, en la que se establecen como fundamentos de la política ambiental colombiana, catorce Principios Generales Ambientales, entre los cuales se indica que el proceso de desarrollo económico y social del país “se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible

contenido en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”.

Son varios los argumentos que presenta el actor para provocar la declaratoria de inconstitucionalidad de la mencionada prescripción normativa; empero, los siguientes son las principales consideraciones que se invocan como fundamento de la demanda que se resuelve:

No obstante no ser inicialmente un cargo completo de inconstitucionalidad, el actor pretende que se defina previamente si lo dispuesto en el mencionado numeral del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, es o no una norma jurídica válida en nuestro ordenamiento, para afirmar, con base en otras reflexiones jurídicas complementarias, que en esa medida lo acusado resulta contrario a la Constitución ya que comporta y supone la incorporación irregular de un tratado internacional al régimen jurídico colombiano, sin el cumplimiento de los requisitos de trámite exigidos en la Constitución.

Para la Corte no existe duda acerca del vigor jurídico, ni del carácter normativo de la parte acusada del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, así como de su capacidad para producir efectos jurídicos, pero bajo el entendido de que en ella se establecen unos principios y valores de rango legal, que sólo se aplican de modo indirecto y mediato, y para interpretar el sentido de las disposiciones de su misma jerarquía, y el de las inferiores cuando se expiden regulaciones reglamentarias o actos administrativos específicos; en este sentido se encuentra que la norma que se acusa está plenamente delimitada en cuanto al mencionado vigor indirecto y mediato dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, sin establecer conductas específicas y sin prever consecuencias determinadas, las cuales quedan condicionadas a la presencia de otros elementos normativos completos. Este tipo de disposiciones opera como pautas de interpretación y de organización del Estado, y no se utilizan como reglas específicas de solución de casos.

Desde luego, en este caso los principios a los que se refiere la disposición acusada no son constitucionales o generales, ni fundamentadores del ordenamiento jurídico político, como podría entenderse inicialmente y como lo quiere entender el demandante al equipararlos al preámbulo de la Constitución; ni sirven para condicionar toda la organización del Estado, ni se predicán de todo el ordenamiento jurídico, sino que operan con la capacidad de ser

orientadores de la conducta de los funcionarios encargados de adelantar el cumplimiento de las restantes partes de la ley que establece. Se hace necesario reconocer la existencia de ordenamientos jurídicos parciales que funcionan de modo relativamente autónomo, dentro de la unidad y plenitud del sistema jurídico al que pertenecen; estas pautas de conducta también condicionan las actividades de los jueces en funciones de aplicación de la ley y de su interpretación, y en dicha medida son utilizados por el derecho contemporáneo, para abrir las capacidades de los operadores del derecho a soluciones que incorporan fundamentos de racionalidad jurídica y de razonabilidad práctica.

Se observa que esta modalidad no es nueva dentro de los Estados de Derecho, y que desde los albores de la revolución liberal se acude a la incorporación de los principios contenidos en declaraciones universales de derechos y de valores, como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sin que por su incorporación por vía de principio de interpretación de la ley o de pautas de conductas legalmente reconocidas dentro de las estructuras de los ordenamientos jurídicos, o de referencias de carácter normativo y de vigor jurídico, se les esté incorporando como si fuesen tratados internacionales o convenciones o cualquiera otro instrumento de dicha índole.

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

La Corte considera, ante esta situación, que no es del caso aceptar la inconstitucionalidad solicitada. Por el contrario, procederá a declarar su exequibilidad ya que ella encuentra fundamento no sólo en el Preámbulo de la Constitución sino en los artículos 1o. y 2o., en los que se establecen los fines del Estado y los principios fundamentales de la organización jurídico política de la Nación, dentro de los que se encuentran los de la prevalencia del interés general, la solidaridad de las personas que la integran y el propósito de asegurar la convivencia pacífica y un orden justo. Así mismo es preciso considerar que el artículo 339 de la C.P. condiciona la elaboración de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo al señalamiento de las estrategias y orientaciones generales de la política ambiental que será

adoptada por el Gobierno.

De igual modo, debe tenerse en cuenta que las autoridades de la República están instituídas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; en este sentido es claro que en dichos principios, cuyo reconocimiento legal se impugna por la demanda, se establecen las mencionadas pautas que encuentran en la defensa del ambiente sano uno de los derechos colectivos que deben ser protegidos por el Estado según la Carta Política de 1991, como quiera que en el artículo 80 de aquella, se observa que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, el mencionado artículo de la Constitución advierte que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas ubicadas en las zonas fronterizas.

En estas condiciones la Corte Constitucional no encuentra reparo alguno y procederá a declarar la exequibilidad de lo acusado.

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

R E S U E L V E :

Declarar exequible el numeral 1o. del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993 que dice: “1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo.”

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria