C-534-96

Sentencia C-534/96

EQUILIBRIO EN EL EJERCICIO DEL PODER-Control y colaboración

El argumento de que las atribuciones tengan el carácter de “poderes ilimitados”, otorgados por el Constituyente a los Concejos Municipales y que no admitan condicionamiento alguno; en un Estado Social de Derecho ese tipo de facultades, “sin limitación alguna”, contrarían y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brinden mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones a cada uno de ellos asignadas, o la concentración de las mismas, lo que conduciría a un manejo aislado e irracional de los asuntos.

INTERPRETACION SEMANTICA-Análisis restringido y limitado

No puede el intérprete remitirse a la definición que para cada término utilizado por el Constituyente o el legislador señala el diccionario; ello sería reducir el ejercicio hermenéutico a una mera confrontación de carácter semántico, insuficiente, desde todo punto de vista, para delimitar y definir el alcance de las disposiciones constitucionales. Sin duda, este tipo de análisis es restringido y limitado, pues desconoce, en primer lugar el carácter programático de la Constitución, que implica que los preceptos que ella contiene han de ser entendidos y analizados de manera sistemática, como partes de un conjunto que se dirige a un objetivo específico, la realización de un paradigma, que no es otro que el Estado Social de Derecho; y en segundo lugar, el objetivo que se presume guía la acción del legislador, de propiciar, a través de las normas que produce, la realización material de los principios fundamentales de ese Estado, los cuales a su vez tienen como propósito último el desarrollo integral de cada uno de sus asociados, con miras a avanzar en el objetivo del bienestar general.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Protección recursos naturales

La concepción del individuo, ubicado en un espacio determinado y determinable por sus características y singularidades, en materia de recursos naturales, las cuales contribuyen a

diferenciarlo según su relación con el entorno que lo rodea, implica una decidida protección del medio ambiente en el que se desarrolla, protección que dada su importancia se categoriza como principio fundamental en el Estado Social de Derecho y se consagra de manera expresa en la Carta Política como principio superior, cuya realización ha de concebirse armonizada con la de los demás principios de la Carta.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

El principio de descentralización consagrado como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, se materializa en las entidades territoriales cuando a éstas se les reconoce autonomía para la gestión de sus particulares intereses, autonomía sujeta, para efectos de su realización, a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones de la ley.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

MEDIO AMBIENTE SANO-Regulación nacional/RECURSOS NATURALES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Afectación facultad reglamentaria

El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central. El legislador podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos. Esas políticas y definiciones de carácter general, se imponen, y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente, con diferente intensidad, según se trate de la regulación de un recurso natural, cuyo manejo incida, en mayor o menor medida, sobre los ecosistemas regionales o nacional.

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Alcance

Las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circuncribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactaràn, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional. Tales definiciones, de contenido eminentemente técnico, activan el principio de rigor subsidiario, pues ellas determinarán en qué casos se impondrán las decisiones del nivel nacional sobre las del nivel local, y/o en cuáles las segundas se supeditarán y sujetarán a las primeras, sin que bajo ninguna circunstancia sea viable admitir que con ellas se vacíe de contenido la competencia reglamentaria, de origen constitucional, que en dichas materias les reconoce la Carta Política a los municipios.

INTERES ECOLOGICO NACIONAL-Sabana de Bogotá/RECURSOS NATURALES DE MUNICIPIOS-Afectación facultad reglamentaria

En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, las políticas y definiciones de carácter general se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera, lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las entidades territoriales, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar “al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad”.

REGULACION USO DEL SUELO-Competencia restringida del Legislador/PRESERVACION PATRIMONIO ECOLOGICO DE MUNICIPIOS-Competencia restringida del legislador

En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para

cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales. Se trata de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que éstos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales. El hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República.

Referencia: Expediente D-1171

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA, y se dictan otras disposiciones."

Actor: Andrés Vanegas Moller

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., octubre dieciseís (16) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ANDRES VANEGAS MOLLER, 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 61 (parcial) de la Ley 99

de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental SINA, y se dictaron otras disposiciones.

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 para que éste rindiera 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, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, advirtiendo que se subrayan y destacan las expresiones acusadas.

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 LA REPUBLICA

DECRETA

"Artículo 61. Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

"El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma de Cundinamarca (C.A.R.), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

“Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

En opinión del demandante, el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, Ley del Medio Ambiente, contradice las disposiciones de los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional, los cuales se refieren, el primero a la facultad reglamentaria que el Constituyente le otorgó a los Concejos Municipales, para que dentro de los límites que fije la ley, regulen lo relativo a los usos del suelo y a la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda en el respectivo municipio; y el segundo, a la facultad que se le asigna a dichas corporaciones de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

La Carta Política, anota el demandante, consagra el principio de descentralización, el cual el legislador reiteró de manera expresa en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, cuyo numeral 12 establece que “...el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”; ese principio, sin embargo, en opinión del demandante se desvirtúa y desconoce en la misma ley 99 de 1993, específicamente en los apartes demandados de su artículo 61, pues a través de ellos el legislador, excediendo sus funciones, condiciona el cumplimiento de una de las atribuciones que el Constituyente radicó en los Concejos Municipales, al cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia expidan otros organismos públicos, como lo son el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, transgrediendo así la que en su opinión se erige como una “potestad sin límites” de dichas corporaciones.

En efecto, para el actor, condicionar la facultad reglamentaria de los Concejos Municipales de los municipios de Cundinamarca y del Distrito Capital, que en materia de uso de suelos el Constituyente les otorgó a dichas corporaciones, a la aplicación de las disposiciones que sobre el tema produzca el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma de Cundinamarca (C.A.R.), viola los citados numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, pues implica la invasión de una competencia de carácter exclusivo.

En su criterio, al Ministerio del Medio Ambiente, en tanto organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la ley 99 de 1993, le corresponde diseñar políticas y regulaciones "…a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible…".; mientras a la C.A.R., según lo dispone el numeral 12 del artículo 31 de la ley 99 de 1993, le corresponde evaluar, controlar y hacer el seguimiento ambiental de los usos del agua, el aire y los suelos. A ninguna de esas entidades, señala el actor, le fue atribuida la facultad de reglamentar dichas materias, pues ella es exclusiva de los Concejos Municipales, de acuerdo con la interpretación que le da a los numerales ya citados del artículo 313 superior, cuyo desconocimiento, concluye, acarrea una violación al ordenamiento superior.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El Señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-596 de 21 de marzo de 1996, manifestó a esta Corporación su impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en la demanda de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 27 del Decreto 2067 de 1991, dado que durante la tramitación del proyecto de ley, que luego se convertiría en la Ley 99 de 1993, hacía parte del Congreso Nacional en calidad de Senador de la República.

Esta Corporación, a través de auto de 8 de abril de 1996, resolvió aceptar el impedimento y trasladar la demanda al Señor Viceprocurador General de la Nación, para que éste rindiera el correspondiente concepto.

En la oportunidad correspondiente el Señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles las

disposiciones acusadas, las cuales, en su criterio no violan ningún precepto de la Constitución Política.

Fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Manifiesta, que la autonomía y la facultad reglamentaria de la entidades territoriales, otorgada a través de los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, la cual considera vulnerada el actor, debe entenderse e interpretarse, para su cabal comprensión, ubicada dentro del contexto propio de un Estado unitario como el que consagra nuestra Constitución.

Señala, que le corresponde al legislador, a través de la ley, definir y defender los intereses nacionales, pudiendo intervenir, cuando ello sea necesario, en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias cuya competencia, de conformidad con la Carta Política, sea exclusiva de las entidades territoriales.

Anota, que las competencias atribuidas por el Constituyente a las entidades territoriales en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables no son excluyentes, ellas deben ser ejercidas dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que consagra la misma ley 99 de 1993, pues en ningún caso "puede confundirse autonomía con autarquía".

De otra parte, manifiesta que la facultad de reglamentar los usos del suelo en los municipios, atribuida por la Constitución a los Concejos Municipales, es concordante con lo establecido en el artículo 334 del ordenamiento superior, el cual de manera expresa señala que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, y que éste intervendrá, por mandato de la ley, entre otras actividades, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo.

Establece como otro fundamento de las disposiciones acusadas, el mandato del artículo 339 superior, el cual prescribe que la temática ambiental hará parte de los propósitos y objetivos nacionales, que se insertarán en el plan nacional de desarrollo, instrumento que obliga a las entidades territoriales a adaptar el propio a lo allí establecido; así mismo, se remite a las disposiciones de la Declaración de Río de Janeiro (1992) sobre medio ambiente, en la que se estableció que el proceso de desarrollo económico y social de los países debe estar orientado

por los principios universales de desarrollo sostenido.

V. OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

DEFENSORIA DEL PUEBLO

Dentro de la oportunidad correspondiente y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, el doctor JAIME CORDOVA TRIVIÑO, Defensor del Pueblo, intervino para impugnar la demanda de la referencia, por considerar que las disposiciones acusadas no vulneran ningún precepto de la Constitución Nacional.

Presenta a consideración de la Corte los siguientes argumentos:

La acusación del actor, señala el Defensor del Pueblo, evidencia que éste, equivocadamente, le atribuye a la facultad reglamentaria que la Constitución consagra para los Concejos Municipales, el alcance propio de la potestad legislativa, la cual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Carta Política, está radicada en el Congreso de la República.

Aclara además, que la facultad reglamentaria en principio es propia del Presidente de la República, según lo establece el numeral 11 del artículo 189 de la C.P., lo que indica que aquellas atribuidas a los Concejos Municipales, a través del artículo 313 superior, tienen carácter excepcional.

El propósito de esas facultades es desarrollar la ley, para ajustarla a las circunstancias particulares atendiendo de manera estricta las disposiciones generales que emanan del legislador, por lo que es inadmisible concluir que el cumplimiento de los preceptos contenidos en una ley que de manera general regula una determinada materia, implique la violación del ordenamiento superior.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado LUIS FERNANDO MACIAS GOMEZ, actuando en nombre y representación del Ministerio del Medio Ambiente, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas y solicitar, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación, la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

El artículo 8 de la C.P., anota el interviniente, consagra la obligación del Estado y de todos y cada uno de sus asociados de proteger las riquezas naturales del país. De otra parte, el artículo 334 le otorga al Estado la dirección general de la economía, señalándole de manera expresa, la obligación de regular lo relativo a la explotación de los recursos naturales y el "uso del suelo".

Con base en dichos presupuestos, y en desarrollo del principio superior que consagra la descentralización, el Constituyente le otorgó a las entidades territoriales facultades para que, con base en la ley, reglamentaran el uso del suelo en sus respectivos territorios.

De otra parte, el esquema que consagra la ley 99 de 1993, señala el interviniente, le atribuye al Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la política ambiental nacional, la facultad para producir disposiciones que han de guiar a las demás autoridades en el ejercicio de las funciones que les competen; ello se concreta de manera "meridiana" en lo dispuesto en el artículo 63 de la ley 99 de 1993, que delimita el marco de acción de las entidades territoriales en materia ambiental.

Con fundamento en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 242 de la C.P., el ciudadano JOSE JOAQUIN FIQUITIVA CAMACHO intervino para impugnar las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

En su opinión, la acusación del actor carece de fundamento, si se tiene en cuenta que en un Estado Social de Derecho no pueden existir atribuciones de carácter absoluto para las entidades territoriales, como la que reclama el actor en materia ambiental.

Señala igualmente, que el artículo 287 de la Carta Política muy claramente establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, luego en el caso de la reglamentación del uso del suelo en los municipios, los Concejos Municipales deberán sujetarse a las disposiciones de la ley 99 de 1993, la cual le asigna al Ministerio del Medio Ambiente el carácter de organismo rector de la política ambiental nacional.

Al diseñar esa política ambiental de carácter nacional, el legislador debe propender por

establecer las bases que permitan una planificación racional para el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, que garanticen el desarrollo sostenido, luego no existe ninguna contradicción entre las disposiciones acusadas y la Constitución Nacional.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia y el Objeto de Control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acusación planteada por el actor contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 99 de 1993, por ser dicha disposición parte de una Ley de la República.

Segunda. La materia de la demanda

El demandante sostiene que las disposiciones acusadas del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA, y se dictan otras disposiciones, son contrarias a lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., por cuanto desconocen y restringen la facultad que el Constituyente radicó, según él de manera exclusiva e ilimitada, en los Concejos Municipales, de reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Para el demandante, tal facultad se erige como un "poder ilimitado", que no puede ser interferido por las políticas diseñadas por organismos gubernamentales del nivel nacional como el Ministerio del Medio Ambiente, o por las definiciones que emanen de entidades de carácter regional como la C.A.R., ni supeditado a las decisiones de los mismos. En su opinión, el Constituyente entregó sin condicionamientos y de manera exclusiva a los municipios, la función de reglamentar todo lo relacionado con los usos del suelo en sus respectivos territorios, función que deben cumplir a través de sus Concejos Municipales; luego cualquier disposición legal o administrativa que impida, interfiera, u obstaculice el ejercicio pleno de esa competencia, en su opinión viola los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional.

En síntesis, la solicitud de inexequibilidad de las disposiciones acusadas del artículo 61 de la ley 99 de 1993, se origina en el siguiente presupuesto: El legislador, al condicionar el ejercicio de la facultad que el Constituyente le otorgó a los Concejos Municipales de Cundinamarca y Santa Fe de Bogotá, para que éstos reglamentaran lo relacionado con los usos del suelo y dictaran las normas necesarias para la defensa del patrimonio ecológico de su respectivos territorios, a las decisiones que sobre la materia adopten el Ministerio del Medio Ambiente y la C.A.R., desconoció "la potestad sin límites" que aquel les atribuyó, consagrada en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política. Tal desconocimiento acarrea también, en opinión del demandante, la violación del principio de descentralización consagrado en la Constitución, además de que contradice la naturaleza y funciones de organismos como el Ministerio del Medio Ambiente y la C.A.R., a los que les corresponde, respectivamente, "regular" y "evaluar" lo referente al manejo del medio ambiente, sin que les sea permitida la función de "reglamentar" dicha materia, la cual, de conformidad con su interpretación, el Constituyente reservó de manera exclusiva para los Concejos Municipales.

Son varios los aspectos de fondo que se manifiestan en la demanda de la referencia, los cuales serán analizados, para determinar si efectivamente el condicionamiento impugnado, consignado en las disposiciones acusadas del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, contraría o no, normas del ordenamiento superior.

Tercera. – Los argumentos del actor

a. Según el actor las atribuciones para desarrollar una determinada actividad normativa, que el Constituyente otorgó de manera expresa a ciertas instituciones públicas, tienen el carácter de "poderes ilimitados".

La Corte encuentra equivocado el argumento esgrimido por el actor como sustento de su acusación, en el sentido de que las atribuciones que considera vulneradas tengan el carácter de "poderes ilimitados", otorgados por el Constituyente a los Concejos Municipales y que, como tales, éstas no admitan condicionamiento alguno; en un Estado Social de Derecho ese tipo de facultades, "sin limitación alguna", contrarían y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos

respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brinden mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones a cada uno de ellos asignadas, o la concentración de las mismas, lo que conduciría a un manejo aislado e irracional de los asuntos.

b. El alcance de las funciones atribuidas por el Constituyente y el legislador a las distintas instituciones del Estado, lo determina el análisis semántico de las expresiones utilizadas en la redacción de las normas.

El actor fundamenta también su demanda en la precisión semántica de los verbos que sirven al legislador para atribuir funciones a los organismos, que en su concepto, con sus acciones invaden las facultades que el Constituyente otorgó a los municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico de los mismos.

Así, se remite al artículo 2 de la ley 99 de 1993, norma a través de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, señalando que a dicho organismo la misma norma le atribuyó, de forma exclusiva, las funciones de "definir las políticas y regulaciones" en materia de protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, lo cual en su criterio lo limita, de acuerdo con la definición del término contenida en el diccionario, a "ordenar o controlar", no a reglamentar, función que, de acuerdo con su interpretación, es exclusiva de los concejos municipales.

Similar análisis hace de la función de "evaluación" asignada a las corporaciones autónomas regionales, consignada en el artículo 31 de la ley 99 de 1993, la cual considera que excluye, de acuerdo con el diccionario, cualquiera otra diferente a la de "comprobar, inspeccionar, fiscalizar o intervenir", lo que le impide, en su opinión, reglamentar cualquier aspecto de la materia, en tanto esa función el Constituyente la reservó para las corporaciones de elección popular en los municipios.

Sin duda, este tipo de análisis es restringido y limitado, pues desconoce, en primer lugar el carácter programático de la Constitución, que implica que los preceptos que ella contiene han de ser entendidos y analizados de manera sistemática, como partes de un conjunto que se dirige a un objetivo específico, la realización de un paradigma, que no es otro que el Estado Social de Derecho; y en segundo lugar, el objetivo que se presume guía la acción del legislador, de propiciar, a través de las normas que produce, la realización material de los

principios fundamentales de ese Estado, los cuales a su vez tienen como propósito último el desarrollo integral de cada uno de sus asociados, con miras a avanzar en el objetivo del bienestar general.

No puede el intérprete, sencillamente, remitirse a la definición que para cada término utilizado por el Constituyente o el legislador señala el diccionario; ello sería reducir el ejercicio hermenéutico a una mera confrontación de carácter semántico, insuficiente, desde todo punto de vista, para delimitar y definir el alcance de las disposiciones constitucionales.

A lo anterior se agrega que, cuando el legislador designó al Ministerio del Medio Ambiente como "organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables", (artículo 2 ley 99 de 1993), lo que hizo precisamente fue definir el organismo público del orden nacional en el cual se radicaría la responsabilidad que tiene el Estado de regular y orientar el uso y explotación de bienes que conforman el patrimonio nacional.

Descartada la validez de los argumentos en los cuales el actor apoya la demanda, la Corte analizará el alcance de las disposiciones impugnadas desde otras perspectivas, para verificar si hubo o no vulneración o desconocimiento de la facultad reglamentaria que el Constituyente atribuyó a las corporaciones de elección popular de los municipios, en las materias anotadas.

Cuarta. La protección de los recursos naturales y del medio ambiente en el Estado Social de Derecho.

El Estado Social de Derecho tiene como epicentro de sus acciones al individuo, cuyo desarrollo integral se constituye en su objetivo primero y prioritario. Ese individuo se asume como un ser complejo que presenta múltiples dimensiones, y como tal requiere, con miras al desarrollo pleno de sus potencialidades, satisfacer una serie de necesidades que hoy por hoy trascienden y superan las antaño denominadas necesidades básicas o primarias; una de esas necesidades es la que tiene que ver con la calidad y la racional utilización de los recursos propios del espacio en el que se desenvuelve, con el cual tiene una relación directa, en tanto está integrado a él, lo cual le genera una serie de derechos y obligaciones, y al Estado el imperativo de propiciar la realización material del principio consagrado en el artículo 8 de la Carta Política:

“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

Esta concepción del individuo, ubicado en un espacio determinado y determinable por sus características y singularidades, en materia de recursos naturales, las cuales contribuyen a diferenciarlo según su relación con el entorno que lo rodea, implica una decidida protección del medio ambiente en el que se desarrolla, protección que dada su importancia se categoriza como principio fundamental en el Estado Social de Derecho y se consagra de manera expresa en la Carta Política como principio superior, cuya realización ha de concebirse armonizada con la de los demás principios de la Carta, pero de manera muy especial, dada su estrecha relación, con los consagrados en los artículos 1, 79, 80, 287 y 334 de la C. P.

Quinta. – La autonomía en las entidades territoriales está limitada por las disposiciones de la Constitución y la ley.

El Estado Colombiano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Carta Política: “… es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista…”.

En dicha norma se encuentra el fundamento de las competencias que de manera expresa el Constituyente le otorgó a las entidades territoriales, reconociéndoles, en desarrollo del principio de descentralización, la autonomía, esto es, capacidad para decidir sobre sus propios y particulares asuntos, sin desconocer con ello el carácter unitario de la república; de ahí que el artículo 287 de la Carta Política haya consagrado:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

“1. (…)

“2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. (…)

Quiere decir lo anterior, que el principio de descentralización consagrado como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, se materializa en las entidades territoriales cuando a éstas se les reconoce autonomía para la gestión de sus particulares intereses, autonomía sujeta, para efectos de su realización, tal como lo establece el citado artículo 287 superior, a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones de la ley:

"La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la autonomía." (Corte Constitucional, Sentencia, C- 571 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Sexta. El alcance de la autonomía territorial en relación con la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La inconstitucionalidad que plantea el actor, se originaría en una presunta invasión, por parte del legislador, en la órbita de competencia asignada por el Constituyente a la entidades territoriales, específicamente a los municipios, en materia de reglamentación de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, consignada en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P. Tal invasión desconocería no solo los preceptos superiores mencionados, sino que desvirtuaría el principio de descentralización consagrado en el artículo 1 de la C.P., pilar fundamental de la organización política, al impedir la realización material del concepto de autonomía, en tanto elemento integrante de una República unitaria y descentralizada.

La autonomía, como de manera reiterada lo ha sostenido esta Corporación, no se materializa en un simple traslado de funciones y responsabilidades del centro a la periferia; ella se erige como un poder de dirección política que la comunidad de cada localidad, expresando su voluntad a través de los canales democráticos preestablecidos, reivindica para sí y ejerce por medio de sus representantes. Ese poder de dirección política, sin embargo, no se agota en el derecho indiscutido que tienen de gobernarse por autoridades propias, sino que se extiende y se concreta también en un poder de dirección administrativa, que presenta como principal objetivo la gestión de sus propios y particulares intereses, dentro de los limites que les impongan la Constitución y la ley, según lo establece el artículo 287 de la C.P.

La vigencia paralela de los principios de unidad y autonomía exige entonces su realización armónica, no excluyente, que permita afirmar los intereses locales dentro del marco que delimita el ordenamiento superior, pues solo así se logrará el equilibrio requerido para, preservando el principio unitario que se consagró en la Carta Política como pilar fundamental del Estado, se garantice por lo menos la realización del núcleo esencial de la autonomía en las entidades territoriales, protegiendo y respetando el derecho que ellas tienen de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses.

En esta perspectiva, se debe interpretar el contenido del artículo 311 de la Carta Política, precepto que para su plena realización ha de estar fundamentado en la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, siendo éste último el que, a tiempo que reconoce que el municipio constituye el eje principal de la organización política, admite la intervención de las instancias superiores de autoridad, en los asuntos propios de las instancias inferiores, únicamente en los eventos en que aquellas sean incapaces o ineficientes.

a. El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central.

La protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido, entre otros, por los artículos 8, 79 y 80 de la C.P., en principio es responsabilidad del Estado. En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local:

"…si bien es cierto que existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local, (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido), también lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr. es predicable el concepto de un solo sistema de aguas). (Corte Constitucional,

Sentencia C-305 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La pregunta que surge entonces es si el uso de los suelos y la protección del patrimonio ecológico de los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, aspectos sobre los cuales versa la demanda, son materias que desbordan el marco local, esto es, que trascienden el interés de esas entidades territoriales, o si, por el contrario, constituyen asuntos de interés y proyección nacional, que ameritan, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad reglamentaria, que en esos asuntos les reconoce la Constitución.

Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circuncribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactaràn, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional.

Tales definiciones, de contenido eminentemente técnico, activan el principio de rigor subsidiario, pues ellas determinarán en qué casos se impondrán las decisiones del nivel nacional sobre las del nivel local, y/o en cuáles las segundas se supeditarán y sujetarán a las primeras, sin que bajo ninguna circunstancia sea viable admitir que con ellas se vacíe de contenido la competencia reglamentaria, de origen constitucional, que en dichas materias les reconoce la Carta Política a los municipios.

Es el caso del artículo 61 de la ley 99 de 1993, a través del cual el legislador, en desarrollo de las competencias que le atribuyó el Constituyente, y especialmente del principio consagrado en el artículo 8 de la C.P., declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Tal determinación presupone una decisión de carácter técnico, que implica que el legislador, con plena capacidad para hacerlo, reconoce esos recursos como esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la

Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.

Así, el legislador, con base en lo dispuesto en los artículos 8, 79, 80 y 334 superior, podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, Ministerio del Medio Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos.

Esas políticas y definiciones de carácter general, tan necesarias y urgentes en una sociedad como la nuestra, que hasta hace poco desconocía y menospreciaba su importancia y en consecuencia carecía de una tradición normativa en la materia, se imponen, y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente, con diferente intensidad, según se trate de la regulación de un recurso natural, cuyo manejo incida, en mayor o menor medida, sobre los ecosistemas regionales o nacional.

En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, ellas se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen, y así lo definió el mismo legislador, recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera, lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las entidades territoriales, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar "…al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad".1

El diseño de políticas, que incluye la imposición de principios y directrices, y la reglamentación de su implementación en las entidades territoriales, son competencia del

Estado y de los municipios respectivamente, sin que por ello puedan entenderse como funciones excluyentes, pues el legislador, tal como se ha establecido, en lo relacionado con la preservación y protección del medio ambiente, está habilitado para producir normas reguladoras de carácter general, siempre que con sus disposiciones no interfiera, obstruya o impida el ejercicio de la competencia reglamentaria que, respecto de las mismas, el Constituyente radicó en las corporaciones de elección popular de los municipios.

b. De las restricciones a la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República en materia ambiental.

El desarrollo legislativo del principio de protección al medio ambiente y a los recursos naturales debe efectuarse, como es obvio, dentro del marco que delimitan las disposiciones del ordenamiento superior; igualmente debe propender por la realización concurrente, y no excluyente, de las distintas disposiciones que sobre la materia consagró el Constituyente.

Así, al producir normas sobre la materia, el legislador deberá hacerlo de manera tal que sus disposiciones contribuyan a la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, y a garantizar la conservación de áreas de especial importancia ecológica, tal como lo ordena el art. 79 de la C.P.; de igual manera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 superior, el Estado deberá sentar, en las respectivas normas legales, las bases que le permitan planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar la realización de procesos de desarrollo sostenible,2 para lo cual deberá diseñar políticas de cobertura nacional y regional, que permitan impulsar el manejo y aprovechamiento planificado de los recursos naturales, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental.

No en vano se reconoce, como función del Estado, la de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales de la Nación, la cual destaca el legislador en el artículo 7 de la ley 99 de 1993. En su labor, en todo caso, deberá concretarse el propósito de proteger bienes que, como el medio ambiente y los recursos naturales, hacen parte del patrimonio nacional y son de interés para la humanidad.

El desarrollo de los principios constitucionales, de conformidad con nuestro ordenamiento superior, le corresponde al Congreso de la República, organismo en el cual está radicada la cláusula general de competencia legislativa, lo que no es óbice para que otros poderes

públicos u otros órganos del Estado, si de manera expresa así lo determinó el Constituyente, puedan desarrollar una determinada actividad normativa:

“La Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes” (C.N., arts. 114 y 150).

“…En Colombia,…el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”

“…Se trata de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede en las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.” (Se incluye el destacado). (Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Quiere decir lo anterior, que en materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución y en lo dispuesto en el artículo 334 de la misma, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que se deriva de los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales.

Es clara entonces la legitimidad que le asistía al Congreso de la República para expedir la Ley 99 de 1993, a través de la cual desarrolló, entre otros, el principio consagrado en el ya citado artículo 8 de la Constitución, y para consagrar en el artículo 61 de la misma como bienes de interés ecológico nacional, a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños,

cerros circundantes y sistemas montañosos, declaración que quiso hacer efectiva con las disposiciones adoptadas en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, que otorgan funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dirigidas a garantizar la destinación que se prevé para los mismos y su conservación y preservación, sin que tales disposiciones puedan ser acusadas de interferir o anular la facultad reglamentaria de esos municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, las cuales, dadas las características e importancia de dichos bienes sobre el ecosistema nacional, se someten a las disposiciones de la misma ley, y a la que expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, lo cual se ajusta plenamente al mandato del artículo 287 de la C.P..

Esa facultad legislativa, como se dijo, debió ejercerla el Congreso respetando el espacio que reservó el Constituyente para los municipios, en lo relacionado con la reglamentación de los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los mismos, según lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, normas que específicamente atribuyen a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar dichas materias en su territorio, mediante los actos jurídicos que expiden, esto es, los acuerdos municipales.

Tal restricción sin embargo, no le impedía al órgano legislativo hacer uso de la potestad que le es propia, como parece entenderlo el actor, de producir normas de carácter general y abstracto sobre esas materias, incluidas aquellas que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 79 de la C.P., lo habilitan para tomar medidas dirigidas a proteger y "…conservar áreas de especial importancia ecológica", que fue lo que hizo al declarar a la Sabana de Bogotá y los municipios aledaños zonas de interés ecológico nacional, y en consecuencia supeditar la reglamentación que sobre esas materias produzcan los mismos a las disposiciones de la ley y a las que a nivel nacional expida el gobierno nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente, siempre que éstas últimas no sean exhaustivas y detalladas, hasta el extremo de que vacíen de contenido la potestad reglamentaria de los municipios.

Al contrario, si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo

de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional.

La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.

Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P..

Así, se da cumplimiento a lo dispuesto sobre autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a éstas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más en tratándose de protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la Nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de una República unitaria:

“Es de destacar, que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.” (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

c. La armonización de las funciones que emanan de la Constitución ecológica para las autoridades nacionales y locales.

La protección del medio ambiente, ha dicho esta Corporación, “…ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico, que la Constitución contiene una “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente…

“..Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (C.P. art. 8). De otro lado, aparece como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (C.P. art. 79), tal y como lo estableció esta Corporación…Y finalmente de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Así, conforme al artículo 79 de la Constitución, el Estado deberá proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Igualmente, el artículo 80 Superior constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible…” (Corte Constitucional, Sentencia C-058 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La controversia que se plantea en la demanda de la referencia, tiene que ver con las obligaciones que el Constituyente le impuso a las autoridades del Estado en relación con el medio ambiente, dos de las cuales, radicadas en los Concejos Municipales, (numerales 7 y 9 del art. 313 C.P.), según el actor, fueron invadidas y desvirtuadas por el legislador, el cual, dice, excediendo sus funciones, condicionó su cumplimiento a las disposiciones que sobre la materia produzcan entidades del orden nacional y regional, como lo son el Ministerio del Medio Ambiente y la C.A.R.

Tal afirmación desconoce de plano otras obligaciones de origen constitucional con la cuales la anterior debe armonizarse, radicadas en cabeza del Estado, entre ellas las consignadas en los artículos 79 y 80 de la C.P., que le atribuyen al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, de conservar las áreas de especial importancia ecológica y de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; así mismo, la del artículo 334 superior que le ordena al Estado intervenir, por mandato de la ley y como director general de la economía, entre otras, en las materias a las que se refieren las disposiciones que el actor considera vulneradas.

La elaboración de la ley por parte del legislador debe apoyarse en una interpretación sistemática de los preceptos de la Constitución, de manera tal que las normas que produzca conduzcan a la realización plena de todas y cada una de sus disposiciones, pues el contenido

de unas no puede superponerse o excluir el contenido de otras; en el caso que se analiza se trata de normas superiores concurrentes, que se complementan, y que como tales, para efectos de su realización material, deben armonizarse, pues unas, las de los artículos 79, 80 y 334 de la C.P., le atribuyen al Estado obligaciones que éste debe ejercer a través del legislador, y otras las del artículo 313 superior le atribuyen a los municipios la potestad reglamentaria sobre las mismas; se trata entonces de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que éstos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales.

Ahora bien, el hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba, de conformidad con lo establecido en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República:

"Artículo 189. Atribuciones del Presidente:

"11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Dicha potestad debe ejercerla el Presidente de la República a través de normas jurídicas que como tales son de obligatorio cumplimiento no solo para los asociados sino para las diferentes instituciones que se relacionen con su contenido, y a ello precisamente se refiere de manera expresa el inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, demandado por el actor, norma que enfatiza la obligación que tienen los municipios y los concejos municipales, específicamente los del Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, de acoger y tener en cuenta las disposiciones que en desarrollo de su potestad reglamentaria expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, en materia de uso de suelos y

protección del patrimonio ecológico.

No obstante, no puede el ejecutivo valerse de la potestad reglamentaria que le es propia, para producir normas que desconozcan o desvirtúen la autonomía de las entidades territoriales, que vacíen de contenido la facultad reglamentaria que el Constituyente, en lo relacionado con esas materias, de manera directa radicó en ellas, o que desarrollen aspectos o temas que no se relacionen con el contenido mismo de la ley que se reglamenta; esa potestad en el caso que se analiza, para que esté acorde con los mandatos de la Constitución, debe versar sobre aspectos que sirvan para la protección y preservación de los recursos naturales y que no interfieran intereses estrictamente locales o de competencia del respectivo municipio. Condicionado al cumplimiento de ese presupuesto se declarará exequible la expresión del inciso tercero del artículo 361 de la ley 99 de 1993, "…y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente", demandado por el actor, pues la competencia de un organismo administrativo, como es el mencionado Ministerio del Medio Ambiente descansa en expresas disposiciones del artículo 208 de la Carta Política que establece lo siguiente:

"Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la república, les corresponde formular políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley."

Séptima. La protección del medio ambiente y la intervención del Estado en la economía.

La protección del medio ambiente y los recursos naturales está ligada, de manera estrecha, a la regulación de la actividad económica por parte del Estado, pues ella en gran parte depende de la explotación racional de los recursos naturales y de la adecuada utilización que se haga de los suelos; de ahí que en el caso específico de la reglamentación referida a éstas materias, se deba aspirar al máximo grado de armonización entre las normas que desarrollen el principio consagrado en el artículo 334 superior y aquéllas que, con fundamento en los literales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, produzcan los Concejos Municipales.

En efecto, el artículo 334 de la C.P. establece lo siguiente:

Se observa en el citado artículo de la Constitución, que le corresponde al Estado por decisión

categórica del Constituyente, intervenir en la economía por mandato de la ley, lo que indica que el legislador deberá regular las materias relacionadas, especialmente aquellas que expresa y específicamente aquel le señaló en el artículo 334 superior, entre ellas, la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo.

Ahora bien, la intervención del Estado en la economía, cuando aborda las materias mencionadas, sobre las cuales versa la demanda, deberá realizarla sin obstruir u obstaculizar el ejercicio de la facultad que la Carta Política consagró para los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, de reglamentar, dentro de los límites que fije la ley, los usos del suelo y de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Convergen en este punto dos mandatos constitucionales, cuya realización exige el máximo de armonización, y cuyos contenidos antes que excluirse, como lo plantea el actor, se complementan.

Debe entenderse entonces que la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes, a las cuales les corresponde dicha función “por mandato de la constitución y de la ley”, pues fueron designadas para el efecto por el Constituyente, articulo 208 de la C.P., y por el legislador a través de la ley 99 de 1993, en desarrollo de la facultad de intervención que para las materias específicas a las que se refieren los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, le atribuyó categóricamente el Constituyente al Estado, en el artículo 334 de la Carta Política.

En consecuencia, el Estado, como director general de la economía, intervino, tal como se lo ordena el artículo 334 de la Carta Política, para lograr una racional explotación de los recursos naturales y del uso del suelo en la Sabana de Bogotá y algunos municipios circundantes, al determinar en la ley 99 de 1993, los organismos del sector público encargados a nivel nacional y regional de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, atribuyéndoles facultades para producir disposiciones que garanticen, con perspectiva de unidad e integralidad, de una parte el desarrollo sostenido de la economía, y de otra, la preservación de un patrimonio esencial para la Nación en su conjunto, asumiendo que tales disposiciones afectarán a las generaciones actuales y futuras

que la conforman.

Ahora bien, siendo la explotación racional de los recursos naturales y la adecuada utilización de los suelos, materias inherentes a dichos propósitos, que, como tales, se destacan en el artículo 334 superior como objetos específicos de regulación por parte del Estado, ella, la regulación, no puede entenderse como un obstáculo para que los municipios reglamenten dichas materias en sus respectivas jurisdicciones. En efecto, esta competencia reglamentaria, como es obvio, recae sobre un objeto específico de superior jerarquía, la ley y la reglamentación que de la misma produzca el gobierno en desarrollo de la potestad que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Carta, lo que hace que esa actividad esté supeditada a su contenido, no pudiendo el agente encargado de reglamentarla, el respectivo concejo municipal, desvirtuarlo, desbordarlo o desconocerlo, sin violar no sólo el marco legal que condiciona su actividad, sino el mismo ordenamiento superior.

Esa actividad legislativa cumple entonces dos importantes cometidos: de una parte le permite al Estado desarrollar el mandato consignado en el artículo 334 superior, y de otra sirve de sustento y viabiliza el cumplimiento de las funciones asignadas a los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., de reglamentar en sus respectivas jurisdicciones, con base en la ley y en los reglamentos que sobre la misma expida el gobierno nacional, la regulación que emana del legislador y de las entidades públicas destacadas por éste para el efecto, sobre uso del suelo y protección del patrimonio ecológico.

Octava. Las disposiciones acusadas del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, no desconocen lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., ni ninguna otra norma del ordenamiento superior.

En desarrollo de la competencia que el Constituyente le otorgó expresamente al Estado en materia de medio ambiente y protección de recursos naturales, éste, a través del legislador, atribuyó, en el artículo 61 de la ley 99 de 1993, competencia para otorgar licencias ambientales al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esa misma ley.

Especificó también, en el artículo 61 de la citada ley, impugnado parcialmente por el actor, que declaraba como de interés ecológico nacional, la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, los cuales, dijo, deberán

destinarse prioritariamente a la actividad agropecuaria y forestal. Así mismo, estableció que le correspondería al Ministerio del Medio Ambiente, en lo que hace a la Sabana de Bogotá, determinar las zonas en las que exista compatibilidad con las exploraciones mineras, determinación con base en la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca deberá otorgar o negar las correspondientes licencias ambientales.

Se observa que las disposiciones citadas, consignadas en los incisos primero y segundo del artículo 61 de la ley 99 de 1993, en nada interfieren con el ejercicio de la facultad que la Constitución otorgó a los Concejos de los municipios de Cundinamarca y de Santa Fe de Bogotá, para reglamentar los usos del suelo y dictar normas tendientes a la protección de su patrimonio ecológico; ellas configuran limitaciones a la autonomía de esa entidades territoriales, legítimamente establecidas por el Congreso de la República en ejercicio de su potestad legislativa, para preservar el patrimonio ambiental de la Nación, que como tales deberán ser tenidas en cuenta por las corporaciones municipales de elección popular, a la hora de desarrollar las competencias reglamentarias que les corresponden.

En cuanto a las disposiciones del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, objeto de impugnación, ellas, como ha quedado establecido, hacen parte de una norma dirigida de manera específica a los municipios de Cundinamarca y a la Sabana de Santa Fe de Bogotá; su contenido simplemente desarrolla el mandato del artículo 334 de la Carta Política, que le ordena al Estado intervenir, por mandato de la ley, en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, sin que su contenido impida que dichas entidades territoriales puedan ejercer la actividad normativa que les señalan los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, para lo cual deberán tener en cuenta, no solo las disposiciones de la misma ley, sino aquellas que a nivel nacional expida el gobierno en desarrollo de la potestad reglamentaria que para el efecto le reconoce el numeral 11 del artículo 189 de la C.P., la cual puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Carta Política, ejercer a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Se materializa, en este precepto legal, la intervención del Estado en lo relacionado con la explotación de recursos naturales y el uso del suelo, a las que se refiere expresamente el artículo 334 superior, haciendo armónico el desarrollo del artículo 8 de la Constitución que le ordena a las personas y al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, con los objetivos, también atribuidos al Estado, de garantizar e impulsar un desarrollo económico

sostenido, que a tiempo que garantice el bienestar general, preserve ese patrimonio esencial conformado por las riquezas naturales y el medio ambiente. Y no podía ser de otra manera, dada la relación estrecha de dependencia que existe entre procesos de desarrollo económico, recursos naturales y medio ambiente.

Las disposiciones acusadas no hacen más que materializar la facultad de intervención que en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, de manera expresa el Constituyente radicó en cabeza del legislador, y la facultad reglamentaria que el mismo radicó en cabeza del Presidente de la República, a través del numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, por lo que con ellas no se produce ningún tipo de vulneración al ordenamiento superior, motivo por el cual, en los términos de esta providencia serán declaradas exequibles por esta Corporación.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, bajo el entendimiento de que las disposiciones que expide el Ministerio del Medio Ambiente son aquellas que se derivan de las competencias específicas y expresas que surgen de la ley y de su decreto reglamentario, y que tienen el sentido de velar por su estricto cumplimiento.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón

2 El Principio 4 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo -Carta de la Tierra-, establece: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”