

{p}

COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS MINISTROS EN LA PRESENTACION DE PROYECTOS DE LEY- No delegación

Corresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Tal atribución no es delegable en los viceministros ni en otros funcionarios, ni puede ser desempeñada por los directores de departamentos administrativos en cuanto se trata de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la materia respectiva.

CONVENCION RELATIVA A HUMEDALES-Protección ambiental

Se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría.

Referencia: Expediente LAT-101

Revisión de constitucionalidad de la Ley 357 del 21 de enero de 1997, por medio de la cual se aprueba la “Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”, suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971.

Magistrado Ponente:

Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia autenticada de la Ley 357 del 21 de enero de 1997, por medio de la cual se aprueba la “CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES ACUATICAS”, suscrita en Ramsar (Irán) el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

De conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política y una vez cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se procede a su revisión.

I. TEXTO

La Ley objeto de análisis es del siguiente tenor:

II. INTERVENCIONES

El ciudadano ASSAD JOSE JATER PEÑA, obrando en su calidad de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, presenta escrito en el cual busca justificar la constitucionalidad de la Ley 357 de 1997, aprobatoria del instrumento sometido a revisión.

Afirma que la Convención desarrolla los postulados constitucionales que consagran el derecho a un ambiente sano y el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado. Así mismo, promueve la investigación e intercambio de datos para la preservación del hábitat y custodia de los humedales, su flora y fauna.

El ciudadano EDUARDO VERANO DE LA ROSA, Ministro del Medio Ambiente, presenta escrito en el cual expone las razones que fundamentan la constitucionalidad de la Convención y de su Ley aprobatoria.

Manifiesta que el objetivo de la Convención es la conservación de los humedales que como recurso natural tienen importancia internacional por su gran función ecológica y donde se desarrolla la vida de aves acuáticas. Es un desarrollo de los preceptos constitucionales que consagran el derecho a un medio ambiente sano y por ello es importante que el Estado utilice todos los mecanismos necesarios para garantizarlo y hacer efectivo el Plan Nacional de Desarrollo Ambiental.

A su juicio, es necesario entonces que Colombia adhiera a la Convención, teniendo en cuenta además que los humedales existentes están abandonados y requieren especial atención para su mejoramiento y conservación.

La ciudadana DORIS JURADO JURADO, Jefe de la Oficina Jurídica (E) del Ministerio de Comercio Exterior, con argumentos similares, solicita que se declare la constitucionalidad de la Convención.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación pide a la Corte que declare la constitucionalidad del instrumento público internacional bajo examen y de su ley aprobatoria.

Manifiesta, luego de efectuar un análisis sobre el trámite dado a la ley aprobatoria, que cumplió con todos los requisitos formales establecidos en la Carta Política.

En su criterio, la suscripción de la Convención por parte del Gobierno colombiano, es necesaria, no sólo para la conservación de la gran cantidad de humedales existentes, el desarrollo de su fauna y flora, sino por ser uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Para ello, la Convención establece que los países miembros deben trazar planes de acuerdo con sus necesidades, fomentar la investigación, e intercambiar datos y publicaciones relacionados con los humedales.

Por último aduce que con la Convención se desarrollan preceptos constitucionales y legales, en especial la Ley 99 de 1993.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para efectuar la revisión de la Ley en referencia y de la Convención que mediante ella se aprueba, según lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

2. Aspectos formales. Competencia exclusiva de los ministros en la presentación de proyectos de ley. El trámite seguido en este caso

El proyecto de ley fue presentado por el Gobierno a través del Viceministro de Relaciones Exteriores, Encargado de las funciones del Despacho, y por el Ministro del Medio Ambiente el 6 de mayo de 1996.

A juicio de la Corte, la iniciativa gubernamental se concretó sin violar la regla del artículo 200, numeral 1, de la Constitución Política.

En efecto, corresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias.

Tal atribución no es delegable en los viceministros ni en otros funcionarios, ni puede ser desempeñada por los directores de departamentos administrativos en cuanto se trata de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la materia respectiva.

En el presente caso se observa que uno de los firmantes de la exposición de motivos es el Viceministro de Relaciones Exteriores, quien estaba facultado para obrar al respecto, participando en la presentación del proyecto de ley, pues se hallaba encargado de las funciones del Despacho del Ministro.

Una vez publicado oficialmente, el proyecto surtió primer debate el 5 de junio de 1996, en la Comisión Segunda del Senado de la República, en donde, con un quórum deliberatorio y decisorio integrado por once de los trece senadores, fue aprobado por unanimidad.

El segundo debate dado al proyecto se cumplió en la Plenaria del Senado de la República el 18 de junio de 1996, con un quórum de ochenta y seis senadores y fue aprobado por unanimidad.

Pasó a primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, que con un quórum de catorce representantes y por unanimidad lo aprobó el 18 de septiembre de 1996. La Plenaria de la Cámara, con un quórum de noventa y seis representantes, le dio segundo debate el 3 de diciembre de 1996, y fue aprobado por unanimidad.

Es claro que los días exigidos en el artículo 160 de la Constitución Política transcurrieron completos, y no surgieron discrepancias entre las plenarias, que hubieran dado lugar a la

actuación de comisiones accidentales de conciliación.

La sanción presidencial tuvo ocurrencia el 21 de enero de 1997.

3. Aspectos de fondo

La “CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES ACUATICAS” fue firmada en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, modificada por el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y por las enmiendas de Regina del 28 de mayo de 1987, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-.

Tiene por objeto el compromiso de los Estados Partes en lo relativo a la delimitación y señalamiento de los humedales de importancia internacional en sus respectivos territorios, con miras a la protección y recuperación de tales sitios como habitat de aves acuáticas.

El artículo 1 de la Convención define como humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

Cada Parte Contratante se compromete a designar humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en una lista internacional, describiendo de manera precisa sus límites y estableciendo un mapa sobre ellos, con base en criterios ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos e hidrológicos.

La inclusión de un humedal en la Lista se realiza sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratante en cuyo territorio se encuentra dicho humedal.

Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, y si, por motivos urgentes de interés nacional, retira de la Lista o reduce los límites de alguno, deberá compensar, en la medida de lo posible, la pérdida de recursos de humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para aves acuáticas y para la protección adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.

Igualmente, los Estados se comprometen a fomentar la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna. Y se esforzarán por aumentar la población de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.

Como puede observarse, se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría.

Tanto ese objetivo, enteramente acorde con las previsiones constitucionales (artículos 8, 79 y 80 de la Carta Política, entre otros), como el procedimiento de elaboración de la Lista Internacional de humedales, con miras a su reserva y protección, se avienen al Ordenamiento Fundamental de Colombia y, por tanto, ningún reparo encuentra esta Corte para que el Ejecutivo comprometa internacionalmente la voluntad del Estado en obligarse por las cláusulas del Convenio.

La importancia de los humedales para la preservación del medio ambiente y para la conservación y promoción del patrimonio natural ya había sido destacada por esta Corte en Sentencia T-572 del 9 de diciembre de 1994 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), proferida por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Allí se destacó el interés público inherente al cuidado de tales áreas, del cual surge, a la luz de la Constitución, y como un verdadero derecho, integrado al debido proceso (art. 29 C.P.), el que tienen las entidades públicas comprometidas en la defensa del patrimonio común sobre los bienes públicos a participar en los procesos judiciales, aunque las partes sean particulares, cuando se puede afectar un ámbito territorial de importancia ecológica, como es el caso de los humedales.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- Decláranse EXEQUIBLES la Ley 357 del 21 de enero de 1997 y la “CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO

HABITAT DE AVES ACUATICAS”, suscrita en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, que mediante ella se aprueba.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO