

Sentencia C-894/03

MEDIO AMBIENTE-Régimen constitucional de protección/MEDIO AMBIENTE-Parámetros constitucionales

MEDIO AMBIENTE-Diseño constitucional abierto permite la concurrencia de competencias

MEDIO AMBIENTE-Características orgánicas principales del sistema constitucional de protección

MEDIO AMBIENTE-Responsabilidad para su protección en cabeza de las autoridades

MEDIO AMBIENTE-Distribución de competencias para su protección

MEDIO AMBIENTE-Necesidad de armonizar el interés nacional en la protección de este derecho colectivo con el principio de descentralización

MEDIO AMBIENTE-Distribución de competencias en torno a un criterio político

MEDIO AMBIENTE-Efectividad de la protección requiere criterio técnico

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Ambito territorial se estructura a partir de un criterio exclusivamente técnico

DESARROLLO SOSTENIBLE-Concepto

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Criterios para determinar ámbito de competencia

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Creación constitucional/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA-Funciones enfocadas a dos objetivos principales

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Funciones no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en sentido político administrativo

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Funciones se asemejan a descentralización especializada por servicios

LEGISLADOR-Distribución de competencias y funciones en materia ambiental es de su resorte exclusivo

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Creación y funcionamiento debe regularse dentro de un régimen de autonomía por expreso mandato constitucional

AUTONOMIA CONSTITUCIONAL-Alcance

AUTONOMIA CONSTITUCIONAL-Límites

AUTONOMIA-Alcance en el ejercicio de una función encargada a una entidad estatal está determinada por la proyección del bien jurídico protegido

LEGISLADOR-Facultad para limitar autonomía de una entidad

AUTONOMIA-Límites a entidades territoriales y regionales en materia ambiental deben ser justificadas en un interés superior/AUTONOMIA-Limitaciones deben ser razonables y proporcionadas

MEDIO AMBIENTE-Licencia ambiental dentro del contexto del sistema constitucional de protección

ESTADO-Deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales/ESTADO-Deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental

ESTADO-Facultad de exigir licencias ambientales

LICENCIA AMBIENTAL-Papel preventivo de protección medioambiental

LICENCIA AMBIENTAL-Mecanismo de intervención del Estado y limitación a la libre iniciativa privada

LICENCIA AMBIENTAL-Requisitos para su expedición

ENTIDAD DESCENTRALIZADA-Posibilidad de establecer de manera autónoma requisitos para la preservación del ambiente

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Alcance

LICENCIA AMBIENTAL-Otorgamiento es una función en la que concurren varias competencias/LICENCIA AMBIENTAL-Fundamento de la concurrencia de competencia

LICENCIA AMBIENTAL-Autonomía para su expedición

LICENCIA AMBIENTAL-Concepto/LICENCIA AMBIENTAL-Solicitud, trámite y término para su otorgamiento

LICENCIA AMBIENTAL-Estudio de impacto ambiental

LICENCIA AMBIENTAL-Competencia privativa para su expedición

GOBIERNO-Facultad de decidir cuál es el ámbito material de su competencia y parcialmente el procedimiento para expedir licencia ambiental

LICENCIA AMBIENTAL-Atribuciones del gobierno en relación con la competencia de las corporaciones autónomas regionales para expedirla está centralizado en el Ministerio del Medio Ambiente

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO-Tensión con su carácter participativo y pluralista/PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO-Tensión con el interés en que unas entidades descentralizadas

regionalmente sean quienes protegen los ecosistemas

LEGISLADOR-No establece criterio general explícito para distribuir competencias entre la Nación y las Corporaciones Regionales

MEDIO AMBIENTE-Principios normativos generales

PRINCIPIO DE ARMONIA REGIONAL-Finalidad

PRINCIPIO DE GRADACION NORMATIVA-Finalidad

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Finalidad

LICENCIA AMBIENTAL-Protección y aplicación de un estándar mínimo de protección nacional

LICENCIA AMBIENTAL-Improcedencia de la apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente

Referencia: expediente D-4552

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso final del artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Demandantes: Carolina Rico Marulanda, Mary Claudia Sánchez y Jimena Sierra Camargo.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las ciudadanas Carolina Rico Marulanda, Mary Claudia Sánchez y Jimena Sierra Camargo demandaron el inciso final del artículo 63 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”

La Corte mediante Auto de abril cuatro (4) de 2003, proferido por el Despacho del Magistrado Sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en

referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 41.138 de diciembre 15 de 1993, y se subraya el aparte demandado:

ARTICULO 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida

carácter permanente.

Los Actos Administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que otorguen o nieguen licencias ambientales, serán apelables ante el Ministerio del Medio Ambiente, en los términos y condiciones establecidos por el Código Contencioso Administrativo.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman las ciudadanas demandantes que la disposición acusada es violatoria del artículo 150 numeral 7º de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Las demandantes consideran que el inciso final del artículo desconoció la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, consagrada en el artículo 150.7 de la Carta, al asignarle al Ministerio de Ambiente la competencia para decidir la apelación contra los actos mediante los cuales aquellas entidades otorgan o niegan licencias ambientales. En este sentido, indican, que “(...) este recurso como bien lo señala el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo es conocido por el superior jerárquico y es claro que el Ministerio del Medio Ambiente no ejerce relación de jerarquía alguna respecto de las CARS, dado el carácter autónomo especial que el mismo constituyente les otorgó.”

Para sustentar el cargo, las demandantes transcriben amplios apartes de sentencias de esta Corporación sobre descentralización y autonomía, y concluyen que el otorgamiento de la competencia al Ministerio de Ambiente “(...) resulta manifiestamente contrario a la autonomía propia de las CARS, máxime si tenemos en cuenta que esta calificación está dada por el mismo constituyente ...” Sostienen que si bien es cierto la apelación es un beneficio, no lo es que el Ministerio de Ambiente tenga la calidad de superior jerárquico de las CAR.

Precisan las demandantes, dentro de las funciones del Ministerio, el artículo 5.16 de la Ley 99 de 1993, establece la de “ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo...”. Sin embargo, esto no significa que por virtud de esta norma se le atribuya al Ministerio una relación jerárquica respecto de las CAR. Para salvaguardar el interés nacional en la protección del medio ambiente en el otorgamiento de licencias ambientales, la mencionada ley estableció una doble competencia. Las CAR tienen competencia para expedir las licencias siempre y cuando no se involucren intereses nacionales de mayor trascendencia, caso en el cual le corresponde expedirlas al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así mismo, sostienen que cuando dicha ley, en el párrafo del artículo 4º, de la Ley 99 de 1993 señala que “[p]ara todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios”, ello, deberá entenderse

conforme al concepto dado por la Sala de Consulta y Servicio Civil N. 1048 de marzo 19 de 1998, según el cual, se afirma: “la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental esta dada de acuerdo a la jerarquía de quien expide el acto administrativo.” Así, las decisiones del Ministerio de Ambiente prevalecen por ser la máxima autoridad en el ramo, pero ello, no significa, concluyen las ciudadanas, que se establezca una organización jerárquica de éste respecto de las CAR.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

La ciudadana Catalina Llinás Angel, actuando en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición acusada.

La interviniente sostiene que la protección del medio ambiente busca promover la prosperidad general y el bienestar colectivo, y por lo tanto, supone un interés general cuya protección le corresponde al Estado, es decir, a la Nación. De conformidad con su interpretación del artículo 80 de la Carta Política, la protección de este interés, y el cumplimiento del deber estatal de proteger el medio ambiente, se llevan a cabo en dos frentes distintos. Por un lado, a través de la planificación en la utilización de los recursos. Por el otro, mediante las acciones judiciales para la protección del medio ambiente. Para que el Estado pueda desempeñar su función en el primero de estos dos frentes, es necesario que desarrolle una política de protección del medio ambiente en el ámbito nacional.

Continúa su intervención diciendo que a pesar del interés nacional en la protección del medio ambiente, la Constitución permite que diversas entidades regionales, territoriales y la ciudadanía, participen en el desarrollo de esta función. Sin embargo, esta participación debe llevarse a cabo bajo la articulación de las políticas nacionales. Institucionalmente, esta participación está organizada a través del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, creado por la Ley 99 de 1993. Las entidades que hacen parte de este sistema se encuentran sujetas a una jerarquía, encabezada por el Ministerio de medio Ambiente, seguida por las Corporaciones Autónomas Regionales, y después, por las entidades territoriales. El Ministerio de Ambiente es el encargado de fijar las políticas ambientales, de coordinar y dirigir la planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental.

Entre las actividades que desarrollan las entidades que conforman el sistema, se encuentra la expedición de licencias ambientales. Mediante estas licencias las entidades competentes autorizan o niegan la ejecución de obras, proyectos o actividades que supongan un riesgo para el medio ambiente, y establecen las medidas que debe adoptar el beneficiario para minimizar, corregir o compensar los efectos ambientales. La entidad encargada de expedir la correspondiente licencia difiere dependiendo de la naturaleza de la obra o actividad que se pretenda ejecutar y de la magnitud del impacto ambiental previsto.

Afirma que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la facultad de expedir licencias ambientales. Sin embargo, para armonizar la política ambiental, y garantizar los derechos de las personas, es razonable que una entidad superior de carácter nacional pueda revisar sus decisiones respecto del otorgamiento de licencias ambientales. En ese orden de ideas, es de

suponerse que el Ministerio pueda revocar las decisiones que corresponden a las corporaciones en relación con las licencias, pues es una entidad del orden nacional, y el superior de éstas dentro del Sistema Nacional Ambiental.

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición demandada, solicitando su exequibilidad.

La ciudadana comienza su intervención destacando que de conformidad con la jerarquía establecida en el organigrama del Sistema Nacional Ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales están sujetas al Ministerio de Ambiente, quien lo encabeza. Posteriormente hace un recuento de diversos aspectos en los cuales se pone de manifiesto esta sujeción, destacando la de dirección y coordinación de las actividades de las entidades que componen el SINA; la evaluación y el control sobre los proyectos de desarrollo y aprovechamiento de recursos naturales; la aprobación de los estatutos de las Corporaciones; y la sujeción de éstas a los cupos globales fijados por el Ministerio para otorgar permisos para el aprovechamiento de recursos naturales.

Posteriormente, la interviniente enuncia las que a su parecer son los elementos que definen el alcance de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. Para ello, toma como base la definición que de ellas hace la misma Ley, y algunas sentencias de esta Corporación, que se refieren en general a la autonomía y a la descentralización. Así, para la interviniente las características de dicha autonomía se limitan a la dotación de autonomía administrativa y financiera, el patrimonio propio y la personería jurídica y, agrega, la potestad para “establecer el régimen aplicable para el control ambiental, dentro del ámbito de su jurisdicción, siempre de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.” Por lo tanto, como al resolver la apelación contra los actos administrativos mediante los cuales las CAR deciden sobre licencias ambientales no las afectan administrativa o presupuestalmente, no se está vulnerando su autonomía.

Finalmente, y como argumento adicional en torno a la superioridad jerárquica del Ministerio sobre las CAR, indica que la Ley le atribuye a éste la facultad de dirimir los conflictos entre los integrantes del SINA, en relación con el ejercicio de sus funciones.

3. Corporación Autónoma Regional Rionegro

El ciudadano Mauricio Dávila Bravo, Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional Rionegro, emitió en forma extemporánea concepto conforme al cual la Corte debe declarar la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, parcialmente acusado.

En primer lugar, considera el interviniente que el interés cuya custodia se encomienda a las Corporaciones Autónomas Regionales no es solamente local, ni nacional sino mundial y así se ha considerado en las recientes cumbres de mandatarios.

Lo anterior, justifica que por concurrencia las naciones pacten un mínimo de protección del ambiente común. A partir de allí, agrega, cada nación podrá hacer más intensa la protección en la medida en que lo impongan o lo aconsejen las circunstancias específicas, y así mismo,

las regiones y entidades territoriales podrán a su turno intensificar tal protección.

En este contexto, afirma, “lo ambiental no es un interés confinado, en el sentido de que los habitantes de un determinado territorio puedan disponer completamente sobre él en forma autónoma, sino un interés concurrente, que por concernir tanto a lo local como a lo nacional justifica la intervención de todas las autoridades en su defensa.”

Con estos argumentos, indica el ciudadano, se justifica esa nueva modalidad de jerarquía meramente técnica, no administrativa, tanto descendente como ascendente, en virtud de la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, puede por un lado, expedir normas de naturaleza ambiental que las diversas corporaciones y autoridades territoriales tendrán que acatar, y por el otro, conocer por vía de alzada de las decisiones tanto particulares como generales que las corporaciones adopten con el fin de asegurarse que se garanticen los estándares mínimos nacionales de calidad del ambiente y de protección de los recursos naturales.

Advierte que con ello no se menoscaba la autonomía, pues precisamente el legislador puede establecer las bases mas no los desarrollos, fijar los mínimos nacionales, pero no máximos.

Dice que la autonomía que suele llamarse administrativa es intangible en la medida en que las autoridades nacionales no pueden nombrar ni remover a los directivos de las corporaciones, ni inmiscuirse en sus plantas de personal, en su organización interna o en la destinación de los recursos endógenos.

4. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

La ciudadana Ana Milena Corredor Carvajal, Secretaria General y de Asuntos Legales de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, emitió en forma extemporánea concepto conforme al cual la Corte debe declarar la inexecutable del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, parcialmente demandado.

Señala que el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 al establecer el recurso de apelación sobre los “actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que otorguen o nieguen licencias ambientales” por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, crea una competencia funcional que supone la existencia de una jerarquía superior de ese ministerio respecto de las CAR, lo cual viola la preceptiva constitucional consagrada en el artículo 150.7.

Indica, que “la existencia de un recurso de apelación supone la de un factor de competencia funcional que ha sido definido como aquel que adscribe a funcionarios diferentes el conocimiento de los asuntos, partiendo de la base esencial de que existen diversos grados jerárquicos...”

Destaca que la competencia funcional que en virtud de la norma demandada ejerce el Ministerio señalado sobre las Corporaciones Autónomas Regionales viola ostensiblemente el art. 150 numeral 7 de la Carta Política.

Concluye que “[l]a autonomía es la libertad de acción, el grado de actuación o la capacidad de decisión, no condicionada, que se reconoce y garantiza, en este caso a las Corporaciones

Autónomas Regionales, por parte de las autoridades centralizadas. Garantía que se pierde en el momento en que se establece que sus decisiones sean revisadas por un ente ajeno a su organización y que supone por la naturaleza del recurso es su superior, resultando violado de esta manera el régimen de autonomía que constitucionalmente deben tener.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3235 recibido el 28 de mayo de 2003, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

El Ministerio Público, señala que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales debe entenderse frente a aspectos tales como el financiero, el patrimonial, el administrativo y el político. Sin embargo, advierte, que lo relacionado con la protección ambiental propiamente dicha, por ser una política de carácter nacional, en lo que respecta a su manejo, no puede responder a un criterio territorial o regional. De ahí que en su regulación sea el Ministerio del Medio Ambiente, y no cada Corporación Autónoma Regional, el que jerárquicamente ostente el manejo de esa política, dentro del sistema creado por la Ley 99 de 1993.

Así las cosas, las competencias que en asuntos ambientales tienen las Corporaciones Autónomas Regionales emanan de esa potestad del Estado, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-596 de 1998.

Según la vista fiscal, teniendo en cuenta que las licencias ambientales son instrumentos de control ambiental preventivo, no ve porqué no se puedan apelar ante el Ministerio del Medio Ambiente los actos administrativos a través de los cuales tales entidades otorgan o niegan licencias ambientales. En particular, porque el Estado no dejó en manos de órganos independientes y aislados el manejo del medio ambiente, sino que lo coordinó a través de un sistema, el SINA, organizado por la Ley 99 de 1993, en el que las CAR están subordinadas al Ministerio ya mencionado.

Por otro lado, afirma, que sistema de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española es “un sistema de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a un determinado objeto”. El Jefe del Ministerio Público destaca de esta definición la necesidad de que exista una estrecha relación entre los integrantes del conjunto para que pueda hablarse de sistema. Aplicando esta idea al SINA, agrega que “(...) si bien las Corporaciones Autónomas Regionales son entes autónomos, éstas, dentro del Sistema Nacional Ambiental, están relacionadas con el Ministerio del Medio Ambiente, organismo jerárquicamente superior dentro del sistema, para realizar la gestión ambiental, uno de cuyos instrumentos de control son las licencias ambientales. Por ello, el que se le asigne a él la posibilidad de conocer del recurso de apelación(...)”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para resolver la demanda presentada contra la norma en

comento, por hacer parte de un ordenamiento de carácter legal.

2. Asunto objeto de la decisión

2.1 Planteamiento del problema jurídico

La Constitución Política establece que la regulación de las corporaciones autónomas regionales debe hacerla el Congreso dentro de un régimen de autonomía (C.N. art. 150 num. 7º), pero no indica el alcance de este atributo, ni los aspectos en que se ve reflejado. Aun más, la Constitución no se refiere a las funciones que cumplen dichas corporaciones, excepto en relación con la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena (C.N. art. 331). Sin la ausencia de una regulación constitucional explícita no significa que las funciones de tales corporaciones carezcan de asidero constitucional. Estas entidades existían antes de la Carta de 1991, y la alusión expresa a ellas en su texto indica que el constituyente, concededor del papel que desempeñaban en ese momento, tuvo la intención de mantenerlas dentro de la organización estatal, garantizando la reserva legal respecto de su creación y funcionamiento, y preservando su régimen autonómico. Por lo tanto, aun a pesar de que sus funciones y el alcance de su autonomía no están expresamente reguladas en la Constitución, las corporaciones autónomas cumplen un papel constitucional dentro de la organización del Estado.

En esa medida, para resolver el presente caso es necesario establecer cuál es la naturaleza del papel que corresponde constitucionalmente a las corporaciones autónomas regionales. Así mismo, la Corte debe establecer cuál es el alcance de la autonomía de dichas entidades, dentro de la organización general del Estado, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. Por lo tanto, el problema consistiría en determinar si la facultad del Ministerio de Ambiente para resolver la apelación contra los actos mediante los cuales estas corporaciones deciden sobre solicitudes de licencias ambientales dentro de su competencia, implica una limitación inconstitucional de su autonomía.

2.2 El régimen constitucional de protección del medio ambiente: carácter unitario del Estado y concurrencia de competencias entre la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales, y las entidades territoriales

La Constitución establece deberes, obligaciones y derechos, en relación con el medio ambiente, y encarga de su protección al Estado, a las comunidades, y a los particulares. En algunos artículos la Carta atribuye responsabilidades al Estado, sin especificar a qué órgano o en qué orden le corresponde cumplirlas, mientras en otros establece funciones a entidades determinadas. De tal modo, por ejemplo, el artículo 8º establece la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales, sin especificar a qué órgano le corresponde tal función. Por su parte, el artículo 80 dispone que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, que debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños. Sin embargo, en dicho artículo tampoco se radican competencias en cabeza de una autoridad específica.

En otros artículos, en cambio, sí se establecen competencias medioambientales en cabeza de órganos o entidades específicos. Por ejemplo, el artículo 330 dispone que a los consejos

indígenas les corresponde velar por la preservación de los recursos naturales, y por la aplicación de normas legales sobre usos de suelos y poblamiento en sus territorios. Así mismo, los artículos 300.2 y 313.9 facultan respectivamente a las asambleas y a los concejos para expedir normas sobre medio ambiente. Con todo, la Constitución no sólo otorga competencias en materia ambiental a entidades territoriales. El artículo 268.7 establece que el Contralor General debe presentar ante el Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente. Así mismo, los artículos 333 y 334 establecen que el legislador puede delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo exija el medio ambiente, y permitir la intervención del Estado en la economía para garantizar su preservación. Adicionalmente, el artículo 215 establece la facultad del gobierno nacional para decretar el estado de emergencia, cuando sobrevengan hechos que perturben grave e inminentemente el orden ecológico.

Como se observa, en términos generales la Constitución establece deberes, y asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en la protección del medio ambiente, sin delimitar su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Para desarrollar la Constitución, y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa. Sin embargo, ésta debe sujetarse a un mismo tiempo, a diversos parámetros constitucionales. Para efectos de la decisión que corresponde adoptar a la Corte en esta oportunidad, deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros. En primer lugar, la articulación del sistema debe propender por la efectividad de la protección del medio ambiente, y más generalmente, por el logro de los objetivos constitucionales en la materia. Por otra parte, el sistema debe permitir la participación de las personas y de las diferentes comunidades, en las decisiones que los afecten. Finalmente, la participación de los diferentes órdenes del Estado debe corresponder al principio de descentralización, el cual lleva implícito el carácter unitario del Estado colombiano.

Los anteriores parámetros constitucionales de protección del medio ambiente pueden entrar en tensión en casos concretos, y es deber del Estado entrar a armonizarlos, garantizando que se complementen entre sí, y velando por sacrificar al mínimo cada uno de ellos. Así, la efectividad de la protección y el principio de descentralización pueden entrar en tensión, debido a una protección ambiental deficiente dentro del orden nacional o local. Sin embargo, en tales casos la insuficiencia de la protección en alguno de estos dos ámbitos puede compensarse mediante el ejercicio de competencias concurrentes en cabeza de otros órganos del Estado, en ámbitos territoriales diferentes. De tal modo, si la protección a nivel nacional resulta insuficiente para preservar el ambiente en una localidad con un ecosistema especialmente frágil, las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria. Así mismo, si las autoridades territoriales no otorgan la protección necesaria a dicho ecosistema, los órganos competentes nacionalmente pueden entrar a subsidiar dicha falencia. En conclusión, el diseño constitucional abierto permite la concurrencia de competencias en materia ambiental. Esta competencia hace posible que a pesar de la omisión de una u otra autoridad, el Estado pueda garantizar la efectividad de la protección de las riquezas naturales (C.N. art. 8), asegurando que la comunidad y las generaciones futuras puedan gozar de un ambiente sano (C.N. art. 79).

Esta propiedad del sistema constitucional de protección del medio ambiente ya había sido reconocida anteriormente por la Corte en diversos pronunciamientos, en los que ha avalado

el carácter concurrente de las competencias de las entidades encargadas de su protección, destacando sin embargo, el carácter nacional del interés bajo protección. Así, en la Sentencia C-495/96 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte sostuvo:

“La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental.”

Por su parte, la Sentencia C-535/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se pronunció en términos similares, diciendo:

“En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada prima facie en el Estado central (CP. arts 79 inc. 2 y 80).”

De lo anterior se tiene entonces, que el sistema constitucional de protección del medio ambiente tiene dos características orgánicas principales. En primer lugar, tiene un diseño abierto funcionalmente, lo cual permite la concurrencia de competencias entre la Nación, las Corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales, y las autoridades indígenas. En segundo lugar, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado colombiano, y una característica importante del bien jurídico objeto de protección (interdependencia de los ecosistemas), califican la protección del medio ambiente como un asunto de interés nacional. En esa medida, la responsabilidad por su protección está en cabeza de las autoridades nacionales. Sin embargo, también a las entidades regionales y territoriales les corresponde un papel importante en el sistema de protección del ambiente. Por lo tanto, es necesario indagar cuáles son los criterios constitucionales de distribución de competencias en materia ambiental.

2.3 Criterio político - administrativo de distribución de competencias en materia ambiental: autonomía ecológica de las entidades territoriales y de las comunidades indígenas

En la Sentencia C-535/96 antes citada, la Corte estableció que la distribución de competencias constitucionales en materia ambiental entre la Nación y las entidades territoriales, obedece a la necesidad de preservar la diversidad de concepciones que las comunidades tienen en relación con el medio ambiente, lo que permite a las personas participar en las decisiones que los afectan de manera más directa e inminente. En esa medida, el constituyente previó un ámbito de protección medioambiental acorde con la división política del territorio y con la diversidad cultural colombianas, en el que asambleas, concejos y autoridades indígenas, cumplen un papel determinante. La Corte planteó este criterio en las siguientes palabras:

“12- En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado “patrimonio ecológico”, y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP. art. 7o.) y por considerarse riqueza nacional (CP. art. 8o.). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente.”

“13- Este concepto de patrimonio ecológico local es también aplicable a los territorios indígenas, pues la Constitución reconoce que esa entidad territorial ejerce competencias propias en materia ambiental, pues no sólo a sus autoridades corresponde velar por la preservación de los recursos naturales sino que, además, se prohíbe toda explotación de tales recursos que afecte la identidad de tales comunidades (CP art. 330).” (resaltado fuera de texto original)

A pesar de lo anterior, la Corte ha dejado claro que una garantía institucional que facilita la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, como lo es la descentralización, no puede anular el derecho a gozar de un ambiente sano. Este derecho está en cabeza de todas las personas dentro del territorio nacional. Por lo tanto, en un Estado unitario de derecho corresponde al poder central velar de manera concurrente por la protección del ambiente. Siendo ello así, es necesario armonizar el interés nacional en la protección de este derecho colectivo, con el principio de descentralización. De tal modo se garantiza que la asignación de competencias concurrentes no signifique un vaciamiento de las asignadas a las entidades territoriales. Al respecto, la misma sentencia sostuvo:

“Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia.” (resaltado fuera de texto original)

De lo establecido por la Corte en anteriores oportunidades se tiene entonces, que el constituyente distribuyó las competencias del Estado en materia ambiental en torno a un criterio político. Este criterio facilita la participación de las personas en las decisiones que afectan su entorno inmediato, y a la vez garantiza que todos los habitantes gocen de un ambiente sano, mediante la concurrencia de los órganos territoriales y nacionales en su

protección.

2.4 Criterio de especialización funcional a partir de ecosistemas regionales: las Corporaciones Autónomas Regionales

Con todo, la geografía humana no se desarrolla exclusivamente a partir de las divisiones políticas trazadas por el Estado. Por el contrario, los asentamientos humanos, y las actividades que en estos se desarrollan, suelen organizarse regionalmente en torno a unidades geográficas y ecológicas, que les permiten a las personas aprovechar los recursos disponibles para garantizar su supervivencia y desarrollo, adquiriendo con ello también un sentido de comunidad. En esa medida, para que la protección del medio ambiente sea efectiva, el sistema mediante el que se lleva a cabo debe tener en consideración, además de un criterio territorial de naturaleza política, uno de carácter técnico, que corresponda a la naturaleza específica de cada ecosistema en el cual los asentamientos humanos llevan a cabo sus actividades.

Al incorporar un criterio de protección medioambiental especializada regionalmente, a partir de la homogeneidad de los ecosistemas en el orden regional, el Estado puede garantizar que la relación de los asentamientos humanos con su entorno específico sea equilibrada y perdurable. Este criterio a la vez le permite al Estado preservar la diversidad de relaciones de las comunidades con su entorno físico, como elemento definitorio de su identidad cultural. Consciente de ello, el constituyente de 1991 preservó las corporaciones autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional. Al hacerlo, tuvo en cuenta que la especialización funcional de estas entidades permite tecnificar la planeación ambiental de cada región, de acuerdo con sus propias particularidades. Así mismo, al tratarse de regiones con un entorno más o menos homogéneo y limitado espacialmente, la organización regional de la protección mediante corporaciones, facilita la adecuada administración de los recursos de la región, y la ejecución eficiente de las políticas de protección.

Sin embargo, la protección del medio ambiente adquiere pleno sentido si se ubica al ser humano como elemento central de su relación con el entorno. Por lo tanto, el ámbito territorial de estas entidades no se estructura a partir de un criterio exclusivamente técnico, obedece además a factores culturales y políticos, de conformidad con una concepción comprensiva de la ecología. Así lo sostuvo esta Corporación, al referirse al concepto de desarrollo sostenible acogido en la normatividad internacional. En una de sus primeras sentencias, la Corte dijo:

“Muchos de estos documentos internacionales carecen todavía de fuerza jurídica vinculante; pero constituyen criterios interpretativos útiles para determinar el alcance del mandato constitucional sobre desarrollo sostenible. De ellos se desprende que tal concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo – indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente. Desarrollo, protección ambiental y paz aparecen entonces como fenómenos interdependientes e inseparables, tal y como lo establece el principio 25 de la Carta de la Tierra. La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del

concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias¹. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.” (resaltado fuera de texto) Sentencia T-411/92 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Por lo tanto, en la definición del ámbito de competencia de estas entidades confluyen dos criterios distintos aunque complementarios. Un criterio de identidad del entorno físico regional, definido por factores principalmente naturales, y otro de identidad cultural y política, encaminado precisamente a garantizar que el factor humano sea determinante en el ejercicio de las atribuciones de la respectiva corporación, facilitando de este modo la participación de las personas de la región en las decisiones que los afectan.

Así, por ejemplo, la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución, no circunscribe su actividad a una determinada región en el sentido estricto del término, sino a un sistema fluvial, dándole gran importancia al desarrollo de las comunidades ribereñas. En relación con dicho sistema, a esa corporación se le encomiendan una serie de funciones, en las cuales se observa la concepción constitucional general respecto de las corporaciones autónomas regionales. Se trata de entidades de naturaleza mixta, técnica y política, encargadas de funciones de administración de los recursos naturales, y de planeamiento.

Según lo dispone la Constitución, la Corporación del Río Grande de la Magdalena está encargada de “la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables”. Como se observa, tales funciones están enfocadas hacia dos objetivos principales. Uno de carácter “regional”, que propende por el desarrollo sostenible del entorno fluvial, y otro que trasciende ese ámbito, tendiente a aprovechar los recursos del río como motor de desarrollo nacional, mediante la recuperación de la navegación y la generación y distribución de energía.

Esta interdependencia ecológica entre lo local, lo regional y lo nacional, ha llevado a la Corte Constitucional a sostener que las funciones que desarrollan las corporaciones autónomas no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en el sentido político administrativo. Prestan funciones que se asemejan más a la descentralización especializada por servicios, dentro de una región determinada. En este sentido, la misma Corte sostuvo:

“Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa” Sentencia C-495/96 (M.P. Fabio Morón Díaz)

2.5 Armonización de las competencias constitucionales concurrentes: reserva legal y autonomía

De lo anterior se tiene entonces, que el constituyente no otorgó competencias específicas en materia ambiental a las autoridades regionales, ni a las territoriales. Por el contrario, el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, defiere al legislador la regulación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales. Por su parte, el artículo 330 dispone que a los consejos indígenas les corresponde velar por la preservación de los recursos naturales, y por la aplicación de normas legales sobre usos de suelos y poblamiento en sus territorios, de conformidad con la Constitución y la ley. Así mismo, la interpretación concordada de los artículos 300.2 y 300.11, faculta a las asambleas departamentales para expedir normas sobre medio ambiente, de acuerdo con la ley. Los artículos 313.9 y 313.10 facultan a los concejos para expedir normas sobre medio ambiente, de conformidad con la ley.

De una interpretación sistemática de las anteriores disposiciones constitucionales se concluye que le corresponde privativamente al legislador reglar las competencias de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en relación con la protección del medio ambiente. Es decir, la distribución de funciones y competencias en materia ambiental es del resorte exclusivo del legislador. Además, esta misma conclusión surge de una interpretación teleológica del concepto de descentralización. Si el gobierno central tuviera la facultad para distribuir las funciones y competencias de las autoridades territoriales sobre asuntos ambientales, el diseño constitucional de la descentralización en la materia carecería de una garantía institucional para impedir que la autoridad central asuma las competencias que constitucionalmente le corresponden a las autoridades territoriales.

Ahora bien, la labor de determinación de competencias en materia ambiental no es una tarea sencilla, precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto. Sin embargo, al interior de la misma Constitución existen una serie de principios de coordinación administrativa. Algunos de ellos son de carácter general, como el carácter unitario del Estado de derecho, y otros se predicen específicamente de órganos o categorías de entidades, como lo es la autonomía de las entidades territoriales, y de las corporaciones autónomas regionales. De tal modo, a pesar de la confluencia de aspectos de interés nacional, regional y territorial, dentro de las funciones que competen a las corporaciones regionales, su creación y funcionamiento deben regularse dentro de un régimen de autonomía, en virtud de un expreso mandato constitucional. Aun así, la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno. Por el contrario, en lo que respecta a los órganos del Estado, el concepto mismo de autonomía lleva implícita la limitación de dicha facultad. En relación con el concepto de autonomía, esta Corte ha sostenido desde sus inicios que se trata de un atributo limitado, pues de todos modos las entidades autónomas están sujetas a algún tipo de control -directo o indirecto- por parte de la autoridad central, y variable, en la medida en que el grado de autonomía depende de el alcance de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado. Al respecto ha dicho:

“La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por si mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la

personalidad (art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.).” Sentencia C-517/92 (M.P. Ciro Angarita Barón)

El alcance de la autonomía constitucional otorgada a cada entidad del Estado está determinado por cuestiones de diversa índole. En primer lugar, las atribuciones deben ser suficientes para permitirle a las entidades ejercer sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes, y permitirles realizar los objetivos que la Carta política les encomienda. De tal forma, debe haber una correspondencia entre las atribuciones otorgadas legalmente, los principios constitucionales aplicables a la función administrativa en general, y los principios constitucionales específicos que rigen en concreto sus actividades. En segunda medida, sus facultades de autorregulación deben ser lo suficientemente amplias para que puedan llevar a cabo sus cometidos constitucionales.

Por otra parte, la autonomía de una entidad está limitada por la incidencia que tengan sus funciones sobre otros bienes jurídico - constitucionales, más allá de los cometidos encargados a ellas. En esa medida, el legislador puede limitar su autonomía, en la medida en que alguna de sus funciones repercutan significativamente sobre intereses o bienes jurídicos cuya protección supere el ámbito de su competencia.

En esta última situación, la proyección del bien jurídico protegido determina el alcance de la autonomía en el ejercicio de una función encargada a una entidad estatal. A este respecto, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, y en relación con diversas materias. Una de ellas ha sido, precisamente, la distribución de competencias medioambientales, entre las entidades territoriales y las autoridades centrales. En tales casos, ha reiterado que uno de los parámetros de análisis de constitucionalidad, por presunta violación de la autonomía de una entidad, consiste en establecer si el asunto ambiental, objeto de la respectiva función, trasciende el ámbito municipal, departamental, o regional. Según este parámetro, el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido.

Con todo, el anterior parámetro no significa que el legislador no pueda entrar a regular directamente, en ningún caso, asuntos de carácter regional o municipal. La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. De tal modo, la Sentencia C-535/96 declaró la constitucionalidad condicionada de diversos artículos de la Ley 99 de 1993, con fundamento en que las autoridades nacionales no podían vaciar de contenido la regulación de la publicidad exterior visual de los municipios, pues éste es un asunto que

concierno principalmente a las entidades de ese orden. Al formular el criterio con fundamento en el cual adoptó su decisión, la Corte dijo:

“17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.” (resaltado fuera de texto)²

En esa medida, conforme al criterio adoptado por esta Corporación, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materia ambiental, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. La sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el contexto local o regional, según sea el caso. Ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas. Para determinar la razonabilidad de una limitación de la autonomía de una entidad, es necesario entrar a analizar específicamente la función limitada, que en el presente caso consiste en el otorgamiento de las licencias ambientales asignadas a las corporaciones autónomas regionales. Por lo tanto, la Corte debe referirse al papel que juega el otorgamiento de licencias ambientales dentro del sistema constitucional de protección del medio ambiente.

2.6 Las licencias ambientales dentro del contexto del sistema constitucional de protección del medio ambiente

El artículo 80 de la Carta Política establece que el Estado debe planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.” Así mismo, dispone que le corresponde “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental...”

Los anteriores dos apartes de la Constitución tienen una relación mediática, puesto que un adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos naturales requiere que el Estado cuente con instrumentos que le permitan prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Uno de tales mecanismos lo constituye la facultad del Estado para limitar los derechos económicos, exigiendo licencias ambientales a quienes pretendan explotarlos, o llevar a cabo proyectos o inversiones que puedan tener una incidencia negativa sobre el medio ambiente. De tal modo, esta Corporación ha sostenido en oportunidades anteriores, que las licencias ambientales cumplen un papel preventivo de protección medioambiental, y en esa medida, constituyen un instrumento de desarrollo del artículo 80 constitucional. Al respecto, esta Corte anotó:

“La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente. ... De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar

o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.” Sentencia C-035/99 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

Por lo tanto, la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C.N. art. 58). La caracterización de las licencias ambientales como instrumentos de intervención económica supone un primer problema en cuanto a la forma como se debe desarrollar dicha función. ¿Cuál es el alcance de la autonomía de los órganos encargados de otorgar licencias ambientales? ¿A quién corresponde la función de establecer los requisitos que debe cumplir un particular para que se le otorgue una licencia ambiental? ¿Tienen las corporaciones autónomas la facultad para imponer requisitos a los particulares, con el objeto de proteger el medio ambiente?

Al tratarse de un mecanismo de intervención del Estado en la economía, podría sostenerse que se trata de una función privativa del legislador. En esa medida, sólo podrían exigirse requisitos expresamente consagrados en la ley. Por consiguiente, ni las corporaciones autónomas, ni las entidades territoriales, podrían imponer un nivel de exigencia más alto que el consagrado explícitamente por el legislador. En primer lugar, porque el artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres y que nadie podrá exigir requisitos sin autorización de la ley. Así mismo, dispone que será por medio de ésta que se delimitará el alcance de la libertad económica, cuando lo exija la preservación del medio ambiente. Adicionalmente, debido a que el artículo 334 dispone que la intervención en la explotación de recursos naturales, para preservar un ambiente sano se hará por mandato de la ley. Finalmente, porque el artículo 84 prohíbe imponer requisitos adicionales al ejercicio de una actividad, cuando ésta haya sido reglamentada de manera general.

Sin embargo, las garantías constitucionales de la libertad económica no impiden que las entidades descentralizadas competentes establezcan de manera autónoma requisitos para la preservación del ambiente. Así lo establece el principio de rigor subsidiario, que fue avalado por esta misma Corporación,³ según el cual las entidades con ámbitos de competencia territorial más reducidos no pueden disminuir el nivel de protección del medio ambiente establecido por las autoridades que tengan una competencia territorial mayor. Sin embargo, sí pueden imponer estándares más exigentes para la protección del medio ambiente en sus respectivos territorios. Habiendo sido planteado en la demanda, el argumento de la reserva de ley fue descartado por esta Corporación, con base en las consideraciones que se transcriben a continuación:

“La Corte no comparte esa interpretación, puesto que la ley, al delimitar la libertad económica, tiene que respetar la garantía institucional de la autonomía territorial, por lo cual no puede vaciar la competencia propia de las entidades territoriales, como ya se señaló anteriormente. ...”

“De otro lado, el artículo 84 no establece una reserva de ley, como equivocadamente pudiera pensarse, pues habla simplemente de reglamentación general, la cual, en relación con el

patrimonio ecológico local, es también expedida por las entidades territoriales, como es obvio, de conformidad con la legislación básica nacional expedida por el Congreso pues, como ya se señaló, las competencias son en este campo concurrentes.” Sentencia C-535/96.

De tal modo, el otorgamiento de licencias ambientales es una función en la que concurren las competencias del legislador, y de la administración central, y descentralizada territorialmente y por servicios. Esta concurrencia tiene su fundamento en la necesidad de prevenir posibles afectaciones del medio ambiente, en cuya calificación se tendrán en consideración los siguientes dos bienes jurídico-constitucionales: a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales.

Ahora bien, para preservar los anteriores bienes jurídicos es necesario que las respectivas entidades competentes cuenten con suficiente autonomía para decidir si otorgan licencias ambientales en los niveles regional, departamental y municipal. Para establecer si ello es así en el presente caso, es indispensable analizar la forma como están estructurados el procedimiento y la distribución de competencias entre la Nación y las corporaciones autónomas, en lo atinente al otorgamiento de licencias ambientales.

2.7 Régimen legal del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias ambientales, y distribución de competencias en el ejercicio de dicha función

Las licencias ambientales son autorizaciones que otorga una autoridad competente, para ejecutar una obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o modificar de manera notoria o considerable el paisaje (Ley 99/93, art. 50). Estas licencias se otorgan previa solicitud del interesado, quien presentará con ella un estudio de impacto ambiental. Una vez presentada la solicitud, la autoridad que otorga la licencia puede solicitar al interesado información adicional. Aportada la información, si es del caso, esta autoridad podrá solicitar conceptos a otras entidades o a particulares. Recibido el concepto, la autoridad debe pronunciarse sobre la licencia dentro de un plazo determinado. Al hacerlo, puede negar la licencia, otorgarla, o condicionarla al cumplimiento de una serie de requisitos para evitar, minimizar, restablecer o compensar los daños causados por la respectiva obra o actividad (Ley 99/93 art. 58).

Por otra parte, dentro del término de factibilidad del proyecto, el interesado debe preguntar a la autoridad que otorga la licencia, si adicionalmente es necesario presentar un diagnóstico ambiental de alternativas (Ley 99/93 art. 56). Esto es, una declaración que presente diversas opciones de manejo ambiental, para racionalizar el uso y manejo de los recursos ambientales, y prevenir impactos negativos o compensarlos, comparando los efectos y riesgos inherentes a cada una de las opciones. Presentado el diagnóstico, la autoridad ambiental escogerá una de las opciones, de manera discrecional pero razonable. Seguidamente, el interesado presentará el respectivo estudio de impacto ambiental en relación con la opción escogida. Sobre esta base entonces, se otorgará o negará la licencia, cuando haya lugar a presentar un diagnóstico ambiental de alternativas.

En relación con la competencia para expedir licencias ambientales, el artículo 51 de la Ley 99 de 1993, establece que “Las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del

Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley". De tal modo, conforme a las competencias que la ley establece, tanto el órgano medioambiental nacional, los órganos regionales, y las entidades territoriales tienen la facultad para expedir licencias ambientales.

Las competencias para otorgar licencias ambientales se distribuyen entre el Ministerio, las corporaciones y las entidades territoriales, de la siguiente manera. El artículo 52 de la ley establece una serie de casos en los cuales el Ministerio se reserva la competencia privativa para la expedición de licencias en materias que comprometan intereses de gran importancia.⁴ Bien sea, porque se trate de actividades que involucren intereses económicos sectoriales de gran alcance, o porque comprometan recursos considerados estratégicos. Entretanto, el artículo 53, que se titula "De la Facultad de las Corporaciones Autónomas Regionales para Otorgar Licencias Ambientales", no establece un conjunto de casos, proyectos o actividades, respecto de los cuales corresponda a tales corporaciones otorgar licencias. Tampoco utiliza una fórmula genérica para atribuir la respectiva competencia a tales entidades. Por el contrario, dicho artículo delega en cabeza del gobierno nacional la facultad de regular los casos en que les corresponde a las corporaciones autónomas ejercer dicha función. El mencionado artículo dice textualmente:

"El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas."

Se observa entonces, que de conformidad con la Ley 99 de 1993, el gobierno nacional decide sobre las licencias ambientales en aquellos casos en que las repercusiones del otorgamiento de la licencia tienen una cierta importancia. Esto ocurre, bien sea porque las actividades y proyectos comprometen intereses de la política económica sectorial, o porque las actividades desarrolladas tienen un impacto sobre cuestiones medioambientales consideradas estratégicas. El gobierno nacional también, decide en qué casos pueden otorgar licencias ambientales las Corporaciones Autónomas Regionales. Así mismo, el gobierno nacional decide en qué casos pueden las corporaciones regionales exigir un estudio de impacto ambiental, y un diagnóstico ambiental de alternativas. Es decir, el gobierno nacional decide cuál es el ámbito material de su competencia, y determina parcialmente cuál es el procedimiento para expedir licencias ambientales, al disponer qué requisitos -formales- pueden exigir estas entidades.

2.8 Análisis de constitucionalidad

De lo anterior se concluye entonces, que el gobierno nacional tiene las siguientes atribuciones en relación con la competencia de las corporaciones autónomas para expedir licencias ambientales: a) reglamentar los casos en que dichas entidades pueden expedirlas; b) determinar cuándo son necesarios el estudio de impacto ambiental, y el diagnóstico ambiental de alternativas; y c) resolver los recursos de apelación contra las decisiones que otorgan o niegan las licencias. Este conjunto de atribuciones implica un alto grado de control por parte del Ministerio de Ambiente, que centraliza el ejercicio de dicha función, de conformidad con el carácter unitario del Estado colombiano.

El principio unitario del Estado, entra en tensión con su carácter participativo y pluralista, que

propende por la preservación de la diversidad de concepciones ecológicas regionales. Así mismo, entra en tensión con el interés en que unas entidades especializadas regionalmente sean quienes protegen los ecosistemas respectivos, en la medida en que la ley limita el conjunto de facultades de los órganos regionales, para decidir cuál es la mejor manera de prevenir afectaciones del ambiente dentro del territorio de su competencia. En particular, porque impide que las corporaciones autónomas decidan definitivamente si otorgan una licencia ambiental, cuando su decisión inicial es apelada.

Corresponde entonces a la Corte entrar a solucionar dicha tensión, ponderando los bienes jurídicos que se ven afectados. Teniendo en cuenta las demás atribuciones del Ministerio en relación con la competencia de las corporaciones para expedir licencias ambientales, debe determinar si la facultad de aquel para decidir también sobre la apelación, hace que tales entidades pierdan el contenido mínimo de su autonomía. Para ello, es indispensable establecer si los asuntos respecto de los cuales las corporaciones autónomas expiden licencias van más allá del ámbito regional, afectando directamente intereses nacionales.

Sin embargo, el análisis del carácter regional o nacional de dichos asuntos plantea un problema, pues estos no están definidos en la ley. Por el contrario, como ya se dijo, ésta defiere su determinación al Ministerio de Ambiente. Por otra parte, los asuntos que conoce privativamente la autoridad nacional están enunciados casuísticamente, y el legislador no estableció un criterio general explícito para distribuir competencias entre la Nación y las corporaciones regionales. Por lo tanto, la Corte carece de los elementos para decidir si los asuntos que corresponderían a las corporaciones autónomas desbordan el ámbito regional.

Frente a tal situación, cabría sostener que la Corte debe abstenerse de proferir una decisión de fondo en relación con la disposición demandada. En el presente caso, una decisión inhibitoria se explicaría por la carencia de los elementos de juicio necesarios para establecer si las licencias que corresponde expedir a las corporaciones autónomas comprometen asuntos que se circunscriben en el ámbito meramente regional, o si afectan directamente intereses nacionales.

Sin embargo, en esta ocasión la Corte debe establecer si la disposición demandada es razonable, al margen de la naturaleza de los intereses involucrados en las licencias de competencia de las corporaciones autónomas. Para determinar tal razonabilidad, la Corte debe tener en cuenta la prevalencia relativa del carácter centralizado de la protección del medio ambiente, y la importancia constitucional de la protección de este bien jurídico, pero que a la vez debe garantizar que las corporaciones cumplan su función preventiva, protegiendo así la diversidad de concepciones ecológicas regionales, y la defensa especializada de los ecosistemas. Para establecer si la disposición demandada es razonable, es necesario partir de los principios y objetivos constitucionales involucrados en el presente caso. En particular, esta Corporación debe determinar si la disposición es necesaria para garantizar el carácter unitario del sistema constitucional de protección del medio ambiente, y en segunda medida, si realmente contribuye a fortalecer su protección.

Para resolver los anteriores interrogantes, es necesario tomar en consideración que los incisos segundo tercero y cuarto del mismo artículo 63 demandado, consagra los principios de armonía regional, de gradación normativa y de rigor subsidiario. En virtud del primero de

tales principios, las entidades regionales deben ejercer sus funciones constitucionales y legales en relación con la protección del ambiente, “de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales”. Por su parte, el principio de gradación normativa garantiza que las regulaciones medioambientales dictadas por las corporaciones autónomas regionales y por las entidades territoriales respeten las regulaciones dictadas por la entidad nacional, es decir, por el Ministerio de Ambiente. El principio de rigor subsidiario establece que las regulaciones nacionales son un estándar mínimo con el que deben cumplir las autoridades ambientales regionales y territoriales.

En virtud de los dos primeros principios, se garantiza que el otorgamiento de licencias obedezca a un criterio unitario y general, dictado por una entidad nacional, y se protege el medio ambiente en lo territorial y en lo regional, frente a la insuficiencia de las regulaciones dictadas por las autoridades en ese ámbito. Sin embargo, podría alegarse que estos principios orgánicos en materia de protección ambiental son incompletos, pues la regulación del Ministerio podría resultar insuficiente para proteger ecosistemas regionales especialmente frágiles que requieran medidas más exigentes para el desarrollo de proyectos o actividades sujetas a la licencia ambiental. Sin embargo, esta objeción se diluye en virtud del principio de rigor subsidiario, pues las entidades regionales no pueden adoptar medidas menos rigurosas que las adoptadas por la entidad nacional.

Por lo tanto, la Corte observa que tanto la protección del ambiente, como la aplicación uniforme de un estándar mínimo de protección nacional, se encuentran suficientemente garantizadas sin necesidad de limitar la autonomía de las corporaciones autónomas regionales para decidir definitivamente sobre las licencias que estas entidades expiden. En esa medida, no encuentra la Corte una razón de índole constitucional que justifique que el legislador haya otorgado la apelación sobre las licencias ambientales que corresponden a las corporaciones autónomas al Ministerio de Ambiente. Por lo tanto, declarará la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el inciso final del artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Ver principios 1 y 2 de la Declaración de Estocolmo de 1972; principios 3 y 4 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 o Carta de la Tierra; el principio 2 de la Declaración sobre bosques; y World Commission on environment and development. Our Common Future. Loc-cit, pp 8 y 43 y ss.

2 En el mismo sentido, puede verse la Sentencia C-305/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) F.J. No. 3.

3 Sentencia C-535/96.

4 "ARTICULO 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:

1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.

2. Ejecución de proyectos de gran minería.

3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.
5. Construcción de aeropuertos internacionales.
6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.
7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 hectáreas.
8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.
9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.
11. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt³/segundo durante los períodos de mínimo caudal.
12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.
13. Generación de energía nuclear.

PARAGRAFO 1. La facultad de otorgar licencias ambientales para la construcción de puertos se hará sin perjuicio de la competencia legal de la Superintendencia General de Puertos de otorgar concesiones portuarias. No obstante la licencia ambiental es prerequisite para el otorgamiento de concesiones portuarias.

PARAGRAFO 2. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará una Licencia Ambiental Global para la explotación de campos petroleros y de gas, sin perjuicio de la potestad de la autoridad ambiental para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso, dentro del campo de producción autorizado.”