

EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL Y SANCIONATORIO AMBIENTAL  
EN COLOMBIA

LORENA PERAFAN CUERVO  
CATALINA ZULUAGA MONTAÑA  
MARIA MARGARITA MESA BUITRAGO

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE DERECHO

AREA DE DERECHO PUBLICO

BOGOTA D.C

2002

EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL Y SANCIONATORIO AMBIENTAL  
EN COLOMBIA

LORENA PERAFAN CUERVO  
CATALINA ZULUAGA MONTAÑA  
MARIA MARGARITA MESA BUITRAGO

Tesis para optar al título de  
Abogado

Director  
DR. JORGE GARCIA CALUME  
Abogado

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE DERECHO

AREA DE DERECHO PUBLICO

BOGOTA D.C

2002

## CONTENIDO

### INTRODUCCIÓN

- I. CAPITULO PRIMERO – Nociones Generales
  1. Desarrollo sostenible como fundamento de la regulación ambiental.
  2. Funciones del Estado con respecto al ambiente y los recursos naturales.
  3. El Derecho Ambiental y sancionatorio ambiental en Colombia.
    - 3.1 Introducción.
    - 3.2 Evolución del Derecho Ambiental.
    - 3.3 Código de los Recursos Naturales Renovables.
    - 3.4 Decreto 1594 de 1948
    - 3.5 La Constitución Política de 1991
    - 3.6 La ley 99 de 1993
    - 3.7 Otras normas en Derecho ambiental.
    - 3.8 Código Penal relacionado con los recursos naturales renovables.
  
- II. CAPITULO SEGUNDO – Parte Sustantiva
  1. Concepto y significado de las sanciones administrativas.
    - 1.1 Concepto y formación de la potestad sancionatoria administrativa.
    - 1.2 Articulación técnico-jurídica de las sanciones admonistrativas.
    - 1.3 Aplicación de los principios constitucionales en el Derecho sancionatorio de la Administración.
  2. Principios del Derecho Sancionatorio Administrativo.
    - 2.1 Aplicación y matización de los principios jurídico penales.
      - 2.1.1 Principio de legalidad
      - 2.1.2 Principio de tipicidad.
      - 2.1.3 Culpabilidad
      - 2.1.4 Principio de proporcionalidad.
      - 2.1.5 Presunción de inocencia.
      - 2.1.6 Prescripción.

3. Relaciones entre la potestad sancionatoria administrativa y la jurisdicción penal.
  - 3.1 Incompatibilidad y *Non bis in idem*.
  - 3.2 Primacía del enjuiciamiento penal sobre el administrativo.
- III. CAPITULO TERCERO – Parte Procesal
  1. Poder sancionatorio ambiental.
    - 1.1 Sanciones
    - 1.2 Medidas Preventivas
  2. El procedimiento sancionatorio ambiental.
    - 2.1 Aplicación de medidas preventivas
    - 2.2 Aplicación de sanciones
    - 2.3 Recurso de reposición
    - 2.4 Modelos de documentos utilizados en el procedimiento sancionatorio ambiental.
- IV. CAPITULO CUARTO – Análisis de Jurisprudencia de la Corte Constitucional

## INTRODUCCIÓN

Cada vez que nos aproximamos a la problemática medio ambiental de nuestro país y del mundo entero, somos más conscientes de la imperante necesidad de proteger los recursos naturales con los que nos ha premiado la naturaleza. Y no es para menos, pues al analizar las estadísticas de la oferta ambiental colombiana, y de su espectacular biodiversidad, entendemos que nuestra querida Patria es en efecto una potencia en lo que a recursos naturales se refiere.

El derecho a gozar de un ambiente sano fue elevado a rango constitucional por la Constitución Política de Colombia de 1991, entrando a formar parte de un nuevo modelo de defensa del derecho al medio ambiente, concebido como prerrequisito para lograr la eficacia de los derechos humanos y el desarrollo social y económico de la población, ya que el decidido espíritu ambientalista de la nueva Constitución integró un sinnúmero de normas que en forma directa o indirecta atañen a este tema.

Los principales determinantes constitucionales que regulan la problemática ambiental y los derechos sobre los cuales se fundamentan, son contextualizados en los fines esenciales del Estado, como el de *“proteger la vida de las personas”*, con certeza el más sagrado; el de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; el de la inviolabilidad del derecho a la vida; el derecho prevalente de los niños a gozar de un ambiente sano; la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a su cargo; la propiedad privada como función social, a la que le es también inherente una función ecológica; el derecho a gozar de un ambiente sano y la participación de

la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, etc.

Es por esto que la Constitución Política de 1991, ha sido señalada como una de las más avanzadas del mundo por su concepción sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo y la incorporación del principio del “desarrollo sostenible” como uno de los principios fundamentales que direccionan la vida de nuestra sociedad, actitud acorde con la creciente conciencia que se ha ido formando en el ámbito planetario acerca de los límites ambientales del desarrollo.

Así, la rama ejecutiva del poder público cuenta, entre otras funciones, con la de garantizar la observancia de los preceptos constitucionales y la normatividad que expide el órgano legislativo en aras a garantizar el medio ambiente sano a que tenemos derecho todos los colombianos, para lo cual se vale, entre otros mecanismos, del derecho sancionatorio ambiental.

La tarea histórica de la autoridad ambiental en sus diferentes órdenes, es la de devolverle a la sociedad la tranquilidad por la certeza de la conservación del entorno, liderando procesos de toma de conciencia y generando políticas acordes con la magnitud del problema y la idiosincrasia propia de nuestro contexto cultural.

El escaso conocimiento de la normatividad que ha sido expedida para regular el tema del derecho ambiental y sancionatorio ambiental, ha generado un bajo nivel de eficacia de esta disciplina, por cuanto la totalidad de sus actores no cuentan con los elementos de juicio y la información necesaria para garantizar de un lado, el respeto por los derechos de las personas que son sujetos de una investigación administrativa por contravención a la normatividad ambiental, y

del otro, el cumplimiento de los fines del derecho sancionatorio ambiental entendido como mecanismo jurídico de protección al entorno.

Partiendo de esta breve explicación, el presente trabajo de investigación, pretende analizar a profundidad los fundamentos legales y teórico-jurídicos que justifican, fundamentan y soportan la facultad que se abroga el aparato estatal para imponer las sanciones a que se hacen acreedoras las personas que contravienen las disposiciones ambientales existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

La investigación estará encaminada en primera instancia, a estudiar y comprender los fundamentos legales, históricos, teóricos y conceptuales del derecho ambiental en general y de las facultades sancionatorias que tienen las autoridades en materia ambiental, para luego adentrarse en los aspectos procesales de la misma. Todo ello con la finalidad de generar un acercamiento conceptual y académico respecto de una disciplina sobre la cual no se ha ocupado plenamente la doctrina ni se ha profundizado a nivel académico, hecho que a nuestro juicio, se debe no a la falta de interés en la materia, sino más bien a su reciente aparición en nuestro país, y por qué no decirlo, en el mundo entero.

La finalidad esencial de este trabajo será la de convertirse en “herramienta” de consulta para profesionales del derecho interesados en el área del derecho ambiental, ya sea porque lo requieren para el ejercicio de sus funciones como empleados en el sector público o privado, como abogados litigantes o por simple interés académico.

Finalmente, diremos que se trata de una investigación de nivel explicativo, dado que pretende establecer un conjunto de relaciones de causalidad entre el

conocimiento que tienen los ciudadanos y funcionarios acerca del derecho sancionatorio ambiental en la República de Colombia, y la eficacia del mismo en cuanto instrumento jurídico de protección al entorno.



# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **NOCIONES GENERALES**

### **1. EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO FUNDAMENTO DE LA REGULACIÓN AMBIENTAL**

A nuestro modo de ver, la actual atención y consiguiente regulación legal que se le ha dado a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, tiene su fundamento primordial en las políticas no solo nacionales sino mundiales de desarrollo sostenible, criterio que se ha ido introduciendo en el lenguaje universal en los últimos años y que por lo tanto consideramos de vital importancia que sea estudiado en la parte preliminar de este trabajo.

Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades, es decir, que implica el uso ordenado del territorio y sus recursos naturales, uso que debe llevar consigo el compromiso de aplicar una serie de prácticas o tratamientos encaminados a proteger la integridad de los suelos, los recursos hídricos, la biodiversidad y la calidad del aire y el paisaje, así como rehabilitar los recursos deteriorados y a mejorar el medio ambiente.

El deterioro ambiental afecta el bienestar y la calidad de vida de la población,

limita sus posibilidades de desarrollo y compromete gravemente el de las generaciones futuras. La estructura, tamaño y crecimiento de las ciudades crea grandes presiones sobre el entorno, generando patrones de desarrollo urbano no sostenible, extremando condiciones de pobreza e insalubridad, deteriorando la calidad de vida y llevando a la población a ocupar áreas de riesgo de alto valor agrológico.

Como respuesta a situaciones de diversa índole que se han ido presentando y que lesionan de manera grave los recursos naturales y el medio ambiente, se ha iniciado un proceso de estructuración institucional y legal basado en las disposiciones de la Constitución, de la Ley 99 de 1993 y de la Ley 152 de 1994, resaltando la Constitución que señala los principales deberes ambientales a cargo del Estado y que le determinaron un marco de acción.

Como fundamento del desarrollo humano sostenible, se adelanta la política ambiental, cuyos objetivos básicos se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Promover una nueva cultura de desarrollo.
2. Mejorar la calidad de vida.
3. Promover una producción limpia.
4. Desarrollar una gestión ambiental limpia.
5. Desarrollar una gestión ambiental sostenible.
6. Orientar comportamientos poblacionales.

Como se puede observar, la nueva dimensión que se le está dando a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales tiene tal trascendencia que, partiendo de la teoría del desarrollo sostenible se han ido implementando políticas ambientales que estimulen un nuevo manejo de esos

recursos que se traduzca en que éstos puedan ser fuente de desarrollo y de industrialización, pero al mismo tiempo sean preservados para su utilización por parte de las generaciones futuras.

No en vano se implementan éstas políticas ambientales, ya que es necesario crear una conciencia ecológica en la población, que nos permita vivir los procesos de desarrollo tecnológico en el marco de un entorno sano y con una mejor calidad de vida, en tanto que no es concebible que el desarrollo de los pueblos tenga que suponer un deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales, el cual a la larga se va a hacer evidente y se va a reflejar en el ejercicio de derechos fundamentales como la salud e incluso la vida misma.

## **2. FUNCIONES DEL ESTADO CON RESPECTO AL AMBIENTE Y A LOS RECURSOS NATURALES**

Los aspectos señalados permiten identificar cómo la dimensión que el mandato constitucional le imprime a la gestión pública ambiental representa para el Estado la conformación de una función administrativa, de carácter integral, es decir no sectorizable, completamente diferente a la función de garantizar las condiciones y servicios básicos esenciales para el desarrollo económico y social de la Nación, que le significa otro tipo de relación con respecto a los sistemas y recursos naturales, relación en la que se convierte en usuario de estos.

La nueva dimensión de la gestión pública, significa entonces diferenciar la naturaleza de las funciones del Estado con respecto al uso y manejo de los sistemas y recursos naturales, lo que permite identificar dos tipos de funciones:

- El Estado como administrador de los sistemas y recursos naturales.
- El Estado como usuario de los sistemas y recursos naturales.

Esta diferenciación de funciones le implica al Estado una organización diferente y nuevos tipos de instrumentos, dado el carácter transectorial de la problemática ambiental. Así mismo, significa que en su condición de administrador, el Estado regula los factores que afectan las dinámicas de funcionamiento de los sistemas y recursos naturales, los procesos de producción-reproducción y sus funciones ecológicas, es decir, las condiciones que afectan la oferta natural de dichos recursos. De otro lado, como usuario de los sistemas y recursos naturales, desde el ámbito sectorial, regula los factores que determinan la demanda de estos para el desarrollo socio-económico.

Para el cumplimiento de estas funciones en la gestión pública, se requiere entonces:

- Identificar los comportamientos sociales e individuales que crean traumatismos en el funcionamiento de los sistemas naturales y el rol de cada uno de sus componentes en la relación sistémica de los mismos.
- Identificar los requerimientos y naturaleza de la intervención pública, la instancia más adecuada para hacerlo y el tipo de instrumento o combinación de instrumentos, para garantizar eficacia en la intervención.

Para el efecto es necesario tener en cuenta la lógica de la organización del Estado para la gestión pública, la articulación y complementariedad en las competencias entre cada una de las ramas del poder público, las funciones y el tipo de instrumentos de que cada uno dispone, para garantizar la prosperidad general, la participación, la integridad territorial, la convivencia pacífica,

etcétera.

Siendo un fin primordial del Estado el de promover el bien común y la prosperidad general de la población, es apenas lógico que en cabeza de éste se encuentre no solo la facultad, sino la obligación de velar por la correcta utilización de los recursos naturales, ya que siendo el Estado mismo quien ostenta su titularidad debe promover y realizar todas las acciones necesarias para su conservación y para que las personas puedan gozar de ellos sin menoscabar los derechos que al respecto tienen también los demás.

Por lo anterior es de vital importancia el carácter que se le da al Estado, no solo de administrador sino de usuario de los recursos naturales, ya que como persona jurídica de derecho público dicho Estado encarna las necesidades primordiales de quienes lo conformamos, es decir de la población en general, convirtiéndose en el ente que debe administrarlos en su utilización por parte de los particulares y además utilizarlos el mismo para beneficio de todos.

### **3. EL DERECHO AMBIENTAL Y SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA**

#### **3.1. Introducción**

A pesar que las regulaciones en materia ambiental son muy antiguas, solo recientemente ha surgido en el mundo una especie de "derecho ambiental", que siembra sus raíces en la necesidad de adoptar instrumentos jurídicos que respondan a la preocupación mundial por la protección del medio ambiente, el cual consiste básicamente en: I. Definir los derechos y deberes derivados de la misma; II. Determinar las limitaciones que surgen para el ejercicio de otros

derechos y III. Diseñar una organización institucional que garantice el cumplimiento de los objetivos trazados.

El derecho colombiano no ha sido ajeno a esta evolución. Desde 1974, producto de la declaración de Estocolmo de 1972, adoptó un Código de Recursos Naturales muy avanzado y hoy en la Constitución de 1991 se establece un amplio conjunto de disposiciones que recogen esa preocupación.

Estudiemos esas disposiciones paso a paso:

De una parte, se adopta por disposición constitucional, un modelo de desarrollo sostenible que trae como consecuencia la imposición del deber de protección de los recursos naturales en cabeza del Estado y de los particulares y que sirve de justificación para establecer limitaciones al ejercicio de determinados derechos, fundamentalmente los de contenido económico, como los de la propiedad y la iniciativa privada y que en general subordina la actividad pública y privada al cumplimiento de ese propósito.

En segundo lugar, reconoce el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, que forma parte de los denominados derechos de tercera generación que superan la noción subjetiva de los derechos y les amplía la perspectiva en relación con su titularidad para otorgársela a toda la comunidad. Adopta, también, instrumentos judiciales de protección de ese derecho que permiten a cualquier persona acudir a una instancia autónoma e independiente para obtener la garantía que evite su vulneración o puesta en peligro.

En tercer lugar, sustenta cualquier política de protección del medio ambiente en la participación ciudadana en la medida en que elegir entre los beneficios

económicos y sociales y los costos ambientales requiere con frecuencia, seguir criterios subjetivos y un buen conocimiento local. Ni los Gobiernos ni los organismos de asistencia están dotados para enjuiciar el modo en que los habitantes de una localidad valoran su entorno.

Y finalmente, propende por un mayor grado de autonomía de las autoridades ambientales, en relación con los eventuales agentes depredadores dentro de los cuales se encuentran en lugar dominante los entes públicos que adelantan obras de infraestructura, acompañado del propósito de descentralizar cada vez más la gestión ambiental -a pesar de la interdependencia- dotando a los gobiernos locales de capacidad regulatoria y de poderes de policía en materia ambiental.

Es necesario resaltar que la importancia de los recursos naturales y el medio ambiente es tal, que su protección prevalece por encima de derechos a los que siempre se les ha dado gran trascendencia como por ejemplo la propiedad; y es aquí donde vemos la forma en que un derecho de tercera generación como lo es gozar de un ambiente sano, de manera inusitada alcanza un gran nivel de importancia, en tanto que -a nuestro juicio- se relaciona directamente con el derecho a la vida y con otros no menos importantes como la salud, la integridad física, etcétera. Además consideramos que la prevalencia que se le está dando al tratamiento de esta tema no es exagerada, ya que debemos recapacitar en cuanto a que solo un ambiente sano puede permitirnos acceder a una mejor calidad de vida y a unas condiciones saludables que nos permitan un desarrollo integral y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales que para nosotros reconoce y garantiza la Carta Política.

La legislación, la jurisprudencia y la doctrina han sido abundantes en estos cinco años en el desarrollo del principio de protección de los recursos naturales

y del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, así como de sus mecanismos de protección. No lo han sido tanto, en cambio, para hacer efectiva la participación ciudadana, para diseñar un sistema armónico que respete la autonomía de las autoridades ambientales y garantice la descentralización. Por el contrario, las decisiones legislativas que se han tomado sobre la materia no han sido claras, las sentencias judiciales han sido erráticas y las investigaciones prácticamente nulas.

Todo lo cual nos lleva a concluir que es de vital importancia crear una verdadera conciencia ecológica en la comunidad, para evitar que en el tema de los recursos naturales y el medio ambiente que es relativamente nuevo, se siga cometiendo el error que durante años se ha repetido en nuestro país cual es el de promulgar legislación de manera tan desmedida, que al final termina siendo letra muerta. Y es que no es suficiente con crear normas que la población no conoce ni entiende, sino que además se debe crear una convicción en las personas, acerca de lo vitales que son para nuestra existencia los recursos naturales y el medio ambiente, convicción que les motive a participar activamente en la promoción y preservación de dichos recursos.

En este punto es necesario resaltar que el Estado, es sujeto de un control fiscal que persigue la protección del patrimonio público y la garantía de la correcta y legal utilización de los recursos públicos y recae sobre la gestión fiscal de la administración o de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo Estado. Dicho control es ejercido por un organismo autónomo e independiente y comprende entre otros aspectos el de los costos ambientales que demande la gestión fiscal.

Para entender mejor lo planteado debemos recordar que la gestión fiscal es el



conjunto de todas las operaciones relacionadas con la administración, explotación o disposición de los recursos que integran el patrimonio del Estado, entendiéndose por supuesto incluidas a la Nación y sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

El ejercicio de este control fiscal ha sido confiado por prescripción constitucional a la Contraloría General de la República, organismo que lo ejercerá de acuerdo con lo que al efecto le ordene la ley y se encuentra delineado en el Artículo 267 de la Constitución Nacional que a la letra dice:

*“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigilará la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.”*

*“Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.”*

*“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y **la valoración de los costos ambientales**. En lo casos excepcionales previstos por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.”*

*“La contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones distintas de las inherentes a su propia organización...”*

El control fiscal al que aquí nos referimos, es una muestra mas de que parte del bienestar general y el bien común, en tanto que fines esenciales del Estado Social de Derecho, se relacionan directamente con los recursos naturales que forman parte del entorno del ser humano y, en consecuencia le posibilitan una vida en condiciones mas dignas y saludables para su desarrollo integral.

Para finalizar este punto y con el propósito de entender de manera medianamente clara la evolución de la normatividad ambiental colombiana, a continuación haremos un breve recuento acerca de la misma, para luego adentrarnos en el estudio particular de cuatro de las normas más relevantes a la hora de desentrañar la temática propia del presente trabajo de investigación.

### **3.2. Evolución del Derecho Ambiental**

El *hombre primitivo* no tenía capacidad para valorar sus relaciones, que eran de poder y fuerza. Tampoco era necesario un tratamiento jurídico hombre-medio porque él vivía en armonía con la naturaleza, no era su pretensión dominarla y se consideraba un integrante mas de ella. Era idéntica la propiedad de los recursos naturales y la de la tierra, que era colectiva -del *clan* o de la *tribu*-, y luego pasó a ser familiar y, finalmente, individual, acontecimiento último que -simultáneo al asentamiento de los pueblos en comunidades agrícolas y pastoriles-, marca el comienzo de la civilización.

El derecho romano, desde la época de las Doce Tablas, titularizó la propiedad

de la tierra en cabeza del paterfamilias con caracteres absolutos. Con esas particularidades en un sistema diferente, se le dio una concepción feudal a la propiedad de la tierra, concedida por el soberano a los nobles por medio del llamado contrato de fundo, que dio lugar al surgimiento de los conceptos de dominio corriente -correspondiente al soberano- y dominio útil -del concesionario o señor feudal-, el último de los cuales tenía calidades de perpetuidad y exclusividad aunque debía soportar servidumbres para la conservación de recursos como el agua y bosques, y actividades de caza, pesca y minería. La prevalencia de los derechos de dominio creó un período de dificultades soberanos - señores feudales, que culminó cuando los nobles terratenientes renunciaron a la propiedad inmueble en favor de la burguesía (4 de agosto de 1789).

La revolución industrial acuñó la preponderancia en las relaciones sociales de producción y en la división del trabajo, de la burguesía, impulsora de la filosofía liberal que se reflejaba a través del individualismo en lo económico y en las libertades en lo político, como se consagró en las *Declaraciones de Derechos del Hombre y del ciudadano*, de la Revolución Francesa -1789 y 1793-, que proclamaron a la propiedad como *inevitable y sagrada*, con inmediatos reflejos en el Código Civil Francés de 1804, antecedente mediato de nuestro Estatuto Civil. El bien ambiental identificado como biosfera fue considerado una *res nullius*, que adquiriría la calidad de bien jurídico cuando se convertía en objeto de apropiación de personas individuales, respuesta al pensamiento del *siglo de las luces* que estimaba como único valor la razón humana mientras que la naturaleza era algo inútil a lo que solo el trabajo del hombre le brindaba utilidad.

El siglo de las luces o ilustración, de mediados del siglo XVII a mediados del siglo XVIII, es ante todo, el siglo de la razón que llega a ser deificada. Todo se

somete a la crítica de la razón, desde la religión hasta la monarquía absoluta. “El Dios-razón pasa a ser el objeto de veneración de la religión de la cultura”. Se utiliza la metáfora de la luz porque en ese siglo los científicos -Newton, Huygens, Hooke principalmente- proponen teorías sobre su naturaleza, corpuscular u ondulatoria. Y los filósofos la sugieren como el modelo de la misión iluminadora de la razón.

Pronto esa primera generación de derechos humanos -civiles y políticos-, que apuntaban esencialmente a la protección de la libertad individual frente al Estado, al establecimiento de barreras o límites al poder del Estado para impedir la invasión a la autonomía privada necesaria al desarrollo de la producción mercantil, hizo crisis. A fines del siglo XIX y primer tercio del XX, se adelanta un considerable movimiento que demanda el mejoramiento de las condiciones de vida para colectivos humanos en situación más desventajosa que tuvo como principal destinatario al Estado para que otorgara directamente prestaciones o regulara los fenómenos vinculados con ellas. La creciente conflictividad dio lugar a pronunciamientos como la *Declaración Rusa del Pueblo Trabajador y Explotado*, que logró respuestas de orden administrativo y legislativo, y que finalmente se recogieron a nivel de Constitución -como la de Weimar, de 1919- para dar nacimiento al Estado social de derecho, apoteosis de los *derechos fundamentales de igualdad o derechos de segunda generación* -sociales, económicos y culturales-, cuyo elemento prestacional los diferencia de los *derechos fundamentales de la libertad*.

Es la limitación al carácter absoluto de la autonomía individual y de la propiedad privada mediante el establecimiento de mecanismos crecientes de participación, que eviten las discriminaciones de las simples libertades civiles y políticas, y aseguren una verdadera eficacia de los derechos humanos

relegados a simples enunciados formales sin concreción práctica por efecto de la explotación capitalista. Esas nuevas concepciones buscan no el establecimiento de límites al poder estatal sino, muy al contrario, la consagración de obligaciones positivas de intervención del Estado con el fin de asegurar condiciones de vida adecuadas y dignas para todos, trocándose la filosofía liberal por una concepción política interventora que ubica al Estado como promotor de los derechos sociales. Aparecen, entonces, en constituciones como la colombiana, el moderno concepto de *función social de la propiedad*.

Y, finalmente, a consecuencia de las dos conflagraciones mundiales cuando la supervivencia de la especie humana estuvo en serio peligro y aparece con signos apocalípticos la conservación del entorno, la comunidad internacional estructura y emprende la consagración positiva de derechos como la paz, el desarrollo, la libre autodeterminación, al “*medio ambiente y al patrimonio común de la humanidad, conocidos como derechos de última, tercera generación o de solidaridad*”<sup>1</sup>, característicos, por lo demás, del Estado democrático de derecho que tiene en el pluralismo político y la participación popular en el ejercicio del poder, sus notas esenciales. La Carta Política de Colombia de 1991, es generosa en el reconocimiento de todos ellos, especialmente del derecho-deber al medio ambiente ya que el constituyente, acorde con la preocupación mundial le dio a éste suma trascendencia, como se consignará más adelante.

En el Estado liberal, antes de caer en cuenta de las funestas consecuencias, de las atrocidades cometidas contra el ambiente, se reconoció que antes, la valoración jurídica del hecho ecológico no obedecía al interés de preservar el

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-251, Junio 30 de 1993. Mag. Pte. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

medio sino que operaba en función del derecho de propiedad. Luego, la valoración se hizo parcial para cada recurso natural, aunque con la misma última finalidad. Después, para responder a la teoría de la interdependencia recíproca de los recursos naturales y de los distintos usos de cada uno de ellos entre sí, que puso en evidencia la interacción física de los recursos naturales que como factores actuantes se encontraban en relación estructural con todos los demás, se llegó a la sistematización de un todo armónico y global de normas traducida en la adopción de códigos. En el Estado social se le da una función de ese orden al absoluto derecho de la propiedad que, a la postre, se extiende a la ecológicas.

En el Estado liberal de derecho el hombre era visto como un individuo. En el Estado social de derecho, el hombre es considerado en su dimensión social como un miembro de toda la humanidad, imponiéndose además, por la cuestión ambiental, la estimación de ser una parte de la comunidad biótica. Extiende los confines del valor del hombre, a los animales, las plantas, las rocas, en fin a la tierra, y es por esto que su desarrollo sólo puede considerarse en relación a la conservación y la valorización de la naturaleza y del ambiente, en tanto que éstos entre otros elementos, están acordes con su naturaleza humana.

Para el anecdotario se registra que la primera norma ambiental la expidió Julio Cesar para prohibir el tránsito de carruajes en algunos barrios romanos y pompeyanos -contra el ruido-. Y Eduardo I de Inglaterra, reglamentó en 1273 la emisión de humos. El pensamiento visionario de Bolívar lo llevó a dictar decretos sobre protección de la fauna, del agua, aprovechamiento de la riqueza forestal, y la limpieza de las calles, plazas y demás lugares públicos. El Código Civil Colombiano regulaba la caza y la pesca como “especies de ocupación”, e

imponía al colono o arrendatario rústico la obligación de conservar los bosques y árboles, cobertura ampliada en casación de 1934 por la Corte Suprema de Justicia, a guaduales y cañaverales, aunque más con el fin de amparar el derecho de propiedad que el del interés ambiental. En 1941, el gobierno de Eduardo Santos, impuso una serie de vedas para la caza de aves, animales de pelo y otros, pero de los que sin motivo aparente se excluyeron los tigres, chigueros, armadillos, caimanes y babillas. Se prohibió la caza de pájaros pequeños, la destrucción de sus nidos y el uso de caucheras. En 1954, se creó la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, que marca el inicio de la concientización nacional sobre la problemática, la unificación de la legislación especializada, hasta entonces caótica y dispersa, y la dirección de los organismos estatales de la política de protección ambiental. En 1959 se otorgó a la Sierra de la Macarena la calidad de “reserva”, decisión pionera en el ámbito de los parques naturales nacionales. En 1968 se creó mediante Decreto 2420, el INDERENA, organismo al que se le asignaron funciones ambientales mediante Decreto 133/ 76. Y en 1973, se dictó la ley 23, de facultades para que el presidente Pastrana Borrero expidiera el Decreto 2811/74, normas con las que se cumplía el compromiso internacional de adoptar para el derecho interno los principios de la “Declaración de Estocolmo”, que se constituye como la promotora de la legislación ambiental universal.

### **3.3. El Código de los Recursos Naturales Renovables**

La normatividad ambiental no surge en Colombia a partir de la expedición de la Constitución de 1991, pues ya desde 1973 con la expedición de la Ley 23, Colombia adoptó el sistema regulatorio para la prevención y control de la contaminación. De esta manera empieza a estructurarse el sistema normativo a

nivel ambiental y se adjudica al Gobierno Nacional la capacidad de fijar los niveles de contaminación y aprovechamiento permisibles de los recursos naturales. Esta Ley, además de establecer una serie de principios que fueron en buena medida "recogidos" por nuestra Carta Política, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera mediante un decreto el código de recursos naturales. Fue así como el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2811 de diciembre 8 de 1974, expidió el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente, el cual constituye la primera norma general e integral que agrupa las disposiciones atinentes al manejo y conservación de los diferentes recursos naturales renovables.

### **3.3.1. Reseña descriptiva del Código**

El Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente, está integrado por dos grandes libros, a saber:

3.3.1.1. El primer libro trata de lo relativo al ambiente y se encuentra dividido en cuatro partes, las cuales se refieren a las generalidades de la política ambiental, a los asuntos ambientales, a los medios de desarrollo de la política ambiental y a las normas sobre preservación ambiental relativas a elementos ajenos a los recursos naturales.

3.3.1.2. El libro segundo se refiere a la propiedad, uso, influencia ambiental de los recursos naturales renovables y fue dividida en trece partes que tratan lo relativo a las normas generales de los recursos naturales, a la atmósfera y al espacio aéreo, las aguas no marítimas, el mar y su fondo, los recursos energéticos primarios, los recursos geotérmicos, la tierra y los suelos, la flora, la fauna terrestre, los recursos hidrobiológicos, sobre la protección sanitaria de



la flora y la fauna, los recursos del paisaje y los modos de manejo de los recursos.

### **3.3.2. Aspectos reglamentados en el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente.**

Atendiendo los objetivos que se tuvieron en cuenta para la elaboración del Código, el artículo 3° del Decreto 2811 de 1974 del Título Preliminar, se encarga de señalar los aspectos básicos que regula la norma que nos ocupa, los que enumeramos de la siguiente manera:

3.3.2.1. El manejo de los recursos naturales renovables, como lo son la flora, la fauna, la atmósfera, el espacio, los recursos hidrobiológicos y geotérmicos.

3.3.2.2. La defensa del ambiente y los recursos naturales renovables contra la acción de fenómenos naturales.

3.3.2.3. Elementos que conforman el ambiente o que influyen o que pueden influir sobre él, como son los residuos, basuras, desechos, desperdicios, el ruido y demás bienes producidos por el hombre que pueden incidir en el deterioro ambiental.

### **3.3.3. Ámbito de aplicación territorial.**

Las disposiciones contenidas en el Código de los Recursos Naturales, rigen y tienen eficacia dentro de las áreas, límites territoriales y marítimos de la República de Colombia. A este respecto, estatuye el artículo 5° que "El Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente, rige en

todo el territorio nacional, el mar territorial con su suelo, subsuelo y espacios aéreos, la plataforma continental y la zona económica o demás espacios marítimos en los cuales el País ejerza jurisdicción de acuerdo con el derecho internacional."

Debemos observar que este Código es la norma sobre la cual se levanta toda la estructura legal de los Recursos Naturales Renovables. Por ello, de él fueron derivadas las disposiciones que se incluyeron en el anterior Código Penal y del cual se derivaron las del actual, sumando a éstas las demás reglamentaciones que se han hecho para los recursos naturales.

#### **3.4. El Decreto 1594 de 1984**

El Decreto 1594 de 1984 constituye, por expresa remisión del Parágrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, el procedimiento aplicable para la imposición de las sanciones a que se hacen acreedoras las personas que infringen las normas sobre protección a los recursos naturales renovables.

No obstante, es necesario aclarar que dicho Decreto no fue expedido con esa *prima* finalidad, sino por el contrario, fue expedido con el objeto de reglamentar parcialmente la Ley 9 de 1979 (sobre medidas sanitarias) y el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte II -Libro I- del Decreto 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente), en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.

Como puede observarse, el objetivo del Decreto 1594 de 1984, no era ni mucho menos el de establecer un procedimiento unificado para la imposición de sanciones en materia ambiental, sino el de regular lo atinente a los usos del

agua y residuos líquidos, estipulando en una de sus partes (artículos 197 a 216) lo pertinente sobre el procedimiento que debía seguirse en tratándose de infracción a las normas reguladoras del tema objeto del Decreto.

Al igual que con el tema de los usos del agua y los residuos líquidos, la Rama Ejecutiva del Poder Público, en la medida en que reglamentaba cada uno de los apartes del Decreto 2811 de 1974 o demás normas ambientales, establecía un procedimiento especial para la imposición de sanciones por violación a la normatividad que regulaba, con lo que a la postre, nos vimos enfrentados a una pluralidad de procedimientos que en nada favorecían la aplicación de dichas sanciones y en gran medida derivaban perjuicio para el administrado que se veía avocado a someterse a una serie de procedimientos diversos que tenían una sola finalidad, cual era la de imponer una sanción por contravención a las normas sobre protección al entorno.

Fue con base en lo anterior y atendiendo a un sano criterio de integración, que el Congreso de la República decidió unificar las sanciones y el procedimiento para la aplicación de las mismas y escogió para tal efecto el procedimiento descrito en la norma que se comenta, por considerarlo como el más completo y garantista de cuantos se encontraban vigentes.

Atendiendo a lo anotado, no nos detendremos a analizar en detalle el Decreto que nos ocupa, pues las disposiciones del mismo que interesan a nuestro objeto de estudio, serán comentadas ampliamente en el Capítulo Tercero de este Trabajo, cuando abordemos la temática del procedimiento aplicable para la imposición de sanciones en materia ambiental.

### **3.5. La Constitución Política de 1991**

La Constitución Política de 1991, ha sido catalogada por no pocos autores como La Carta más verde del mundo. Pero siguiendo a Duvergé, sería menester calificar la Constitución Nacional de 1991 como simplemente “programática” al contener una mera enunciación de intenciones que se desean pero no se cumplen (a la inversa de las “realistas”, trasunto de la realidad que se vive). Alberga en sus artículos 333 -libre iniciativa privada- y 334 -intervencionismo del Estado- las bases de un modelo de desarrollo económico lineal, en donde se nota la contradicción explotación-conservación, casi siempre resuelta a favor del primer polo de la unidad para hacer muy difícil la aplicación de las normas ambientales. La estructura política, económica y social que acoge y propicia la Constitución Nacional de 1991, es muy proclive a ese modelo desarrollista y neoliberal.

Mediante la elaboración de un cuadro temático, agruparemos cuarenta artículos del texto definitivo y cuatro del transitorio, que tienen que ver en forma directa con el medio ambiente, así:

<b>TEMA</b>	<b>COMENTARIO</b>
<b>PRINCIPIOS, DERECHOS, DEBERES Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA</b>	<p>Entre los principios rectores se consagra el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (Artículo 7), y la obligación estatal y particular de proteger las riquezas culturales y naturales del país (Artículo 8). Entre los derechos fundamentales, se señala el derecho a la vida (Artículo 11), que se reitera en los del niño (Artículo 44), señalándose la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado (Artículos 49 y 50).</p> <p>Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, pero se les grava con una función social, más precisamente, <i>“una función ecológica”</i>. Y <i>“por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador”</i>, que pueden ser ecológicos, <i>“podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”</i> (Artículo 58).</p>

TEMA	COMENTARIO
	<p>El Artículo 64 es la plataforma constitucional de la reforma agraria y la consolidación del acceso a servicios sociales, tendientes a <i>“mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”</i>, que al fin y al cabo son la gran preocupación de la ecología dadas las costumbres colonizadoras y depredadoras que a través de los tiempos ha ido acumulando el campesinado colombiano. Se impone la protección del Estado a la producción de alimentos, provenientes del sector primario de la economía, y se dan pautas para la reglamentación de condiciones especiales de créditos agropecuarios (Artículos 65 y 66), aspectos esenciales en la temática ambiental.</p> <p>A la educación, un derecho personal y un servicio público con función social, se le asigna, entre otros fines, la protección del ambiente (Artículo 67). Para esos propósitos, <i>“el Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades”</i> (Artículo 69) y <i>“los planes de desarrollo económico y social incluirán elemento de las ciencias”</i> siendo <i>“la búsqueda del conocimiento y la expresión artística...libres”</i> (Artículo 71).</p> <p>Se establece como derecho colectivo el <i>“gozar de un ambiente sano”</i>, y como deber del Estado su protección (Artículo 79), en cuyo propósito debe implementar planes sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y cooperar con las naciones vecinas para la protección de los localizados en áreas de frontera (Artículo 80). Se prohíbe la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares; y la introducción al país de residuos nucleares y desechos tóxicos. E impone al Estado la regulación del ingreso y salida de los recursos genéticos y su utilización <i>“de acuerdo con el interés nacional”</i> (Artículo 81), y el velar por la protección del espacio público y su destinación al uso común con prevalencia sobre el interés particular (Artículo 82).</p> <p>Los elementos ambientales pertenecen a todos y por eso es deber de la persona y el ciudadano, proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un medio ambiente sano (Artículo 95 numeral 8), prédica que a la vez sirve para indicar que las grandes decisiones ambientales deben tomarse con amplia participación de la comunidad, organizada en asociaciones autónomas, a través de los mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública (Artículo 103), y de las acciones instituidas para que el ciudadano de manera individual y colectiva pueda ejercer sus derechos (Artículos 86 a 89) y se consolide y sea real el criterio de la vigencia de un Estado social apuntalado en un derecho democrático (Artículos 1 y</p>

TEMA	COMENTARIO
	13).
<b>EL ÁMBITO ESPACIAL, SU RELACIÓN DE PERTENENCIA Y LOS HABITANTES</b>	Comprende la nación el territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos; el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético (Artículos 75 y 76) y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales (Artículo 101).
<b>ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS</b>	<p>La estructura del Estado colombiano quedó integrada por las tres ramas del poder público y por otros organismos autónomos e independientes que, de manera armónica, cumplen funciones para la realización de sus fines (Artículo 13). El Congreso ejerce control político sobre el gobierno y la administración. El presidente de la República es jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa (Artículo 115). Y la rama judicial administra justicia (Artículo 116), el Gobierno debe presentar al Congreso Nacional el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (Artículo 200 numeral 3), y éste debe aprobarlo (Artículo 150 numeral 3). En esta relación de acciones y propósitos debe ocupar sitio preferente la cuestión del entorno.</p> <p>El presidente de la república con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los establecidos en los Artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el <i>orden ecológico del país</i>, o que constituyan grave calamidad pública (Artículo 215).</p> <p>Se asigna al Estado la promoción internacional de las relaciones ecológicas (Artículo 226), tan importantes dado el carácter transfronterizo y universal del atentado medio-ambiental. Los departamentos y municipios de zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a la conservación del medio ambiente (Artículo 289).</p> <p>Las asambleas departamentales por medio de ordenanzas expiden las disposiciones relacionadas con la planeación y el desarrollo económico social, y el ambiente (Artículo 300 numeral 2). Y al gobernador le corresponde fomentar, de acuerdo con esos planes y programas, actividades tendientes a lograrlos.</p> <p>La ley puede establecer para uno o varios departamentos</p>

TEMA	COMENTARIO
	<p>diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal teniendo en cuenta entre otras, circunstancias ecológicas (Artículo 302). Y dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación en procura del desarrollo económico y social de sus territorios (Artículo 306).</p> <p>El Artículo 313 numeral 9 atribuye a los concejos la función de dictar normas tendientes al control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Y el Artículo 315 numerales 2, 3 y 5 señala al alcalde como la primera autoridad de policía del municipio y el director de su acción administrativa con obligación de presentar al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico, social y obras públicas (que pueden contar con la participación de las comunas y/o corregimientos, de las entidades administrativas que representen áreas metropolitanas y las juntas administradoras -Artículos 318 y 319-), cuya adopción le corresponde a éste (Artículo 313 numeral 2), y que deben contemplar entre las finalidades principales el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, asignándole a las entidades encargadas un porcentaje de los tributos por propiedad inmueble y valorización (Artículo 317).</p> <p>Se perpetúa el régimen y carácter de <i>Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias</i>, y de <i>Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta</i> (Artículo 328). Y se crean entidades regionales indígenas gobernadas por consejos que tienen entre sus principales funciones diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social de su territorio, y «<i>velar por la preservación de los recursos naturales</i>», indicándose que la explotación de los recursos en esos territorios se hará con la participación de los representantes de dichas comunidades y sin desmedro de su integridad cultural, social y económica (Artículo 330).</p> <p>Especial importancia y régimen se otorga a la cuenca del Magdalena y se crea la <i>Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena -CORMAGDALENA-</i> para recuperar, aprovechar y preservar recursos, dándosele un tratamiento especial a los doscientos municipios ribereños en la asignación de regalías y en la participación de los ingresos corrientes de la nación (Artículo 331), a la costa pacífica (Artículo transitorio No. 55), a la Amazonia, y al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Artículo 310 y transitorio No. 42).</p>
<b>ORGANISMOS DE CONTROL DE LOS</b>	El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control (Artículo 117). Al primero le

TEMA	COMENTARIO
<b>RECURSOS</b>	<p>corresponde, entre otras importantes funciones, la guarda y promoción de los derechos humanos y la protección del interés público (Artículo 118). El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, deberá <i>defender los intereses colectivos, en especial el ambiente</i>, e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas en su procuración (Artículo 277 numerales 4 y 7), y de manera directa exhortar al Congreso para que expida leyes que aseguren su promoción, ejercicio y protección, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes (Artículo 278 numeral 4). Y el Defensor del Pueblo debe velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos -entre los cuales están los fundamentales de la vida y a gozar de un entorno sano- mediante la orientación y la instrucción de los mecanismos de defensa (Artículo 282 numeral 2).</p> <p>En la vigilancia de la gestión fiscal del Estado (Artículo 119), se obliga a la Contraloría General de la República al ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultado fundado, entre otros factores, en la valoración de los costos ambientales (Artículo 267), y al contralor <i>a presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente</i>» (Artículo 268 numeral 7), que llevan a considerar las transformaciones realizadas sobre la naturaleza y a una contabilidad ecológica y ambiental.</p>
<b>HACIENDA PÚBLICA Y PLANES DE DESARROLLO</b>	<p>Rige la libertad de empresa y la iniciativa privada <i>dentro de los límites del bien común</i> (que serán fijados por la ley de acuerdo al interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación), pero la dirección general de la economía corresponde al Estado, que intervendrá en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización, consumo de los bienes, etc., en el propósito de racionalizar la economía para mejorar la calidad de vida de los asociados y preservar el ambiente, entre otros fines (Artículo 334, similar al Artículo 32 de la Constitución Nacional de 1886).</p> <p>Economía, sociedad, ecología y cultura constituyen el gran soporte del plan nacional de desarrollo, que se discutirá en el Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (Artículo 340).</p> <p>Los entes territoriales especiales -distritos y resguardos (Artículos 322, 328 y 330)- tienen trato preferencial en lo que se refiere a la distribución del situado fiscal (Artículos 356 y 357).</p> <p>La explotación de un recurso natural no renovable -como el</p>



TEMA	COMENTARIO
	<p>petróleo, sobre el que se estaba soportando el desarrollo del Huila- causará a favor del Estado, los departamentos y municipios, contraprestaciones económicas a título de regalía y compensaciones (Artículo 360), creándose con los ingresos asignados al primer ente, un fondo nacional de regalías, que se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión prioritarios (Artículo 361). Surge el fundado temor para departamentos como el Huila, carente de clase dirigente con trascendencia en las altas esferas del gobierno y del Congreso, y abandonado con regularidad por el poder central, que la distribución legal de estos derechos -que no regalías- no refleje la rica producción local y se dé al traste con una esperanza surgida de la tierra y no siempre bien y escrupulosamente administrada.</p> <p>El Estado tiene como finalidades sociales el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y será objetivo fundamental de su acción la solución de las necesidades de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable otorgándosele prioridad en los planes y presupuestos al gasto público social (Artículo 366).</p>

Colombia, pues, continuó siendo una República políticamente unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Una de las principales manifestaciones de la última característica es la descentralización de la planificación del desarrollo económico y social y de obras públicas, que busca desconcentrar el poder para empujar el avance regional apoyado en las características autóctonas, que forman parte importantísima del patrimonio cultural de los pueblos, lo cual hace que dicha planificación sea acorde con las necesidades locales y particulares de cada región o población.

La planificación verdadera debe ser *integral* -comprender todos los aspectos en lo económico, lo social y cultural-, *igualitaria* -debe procurar un crecimiento armónico de todos los sectores-, y universal -buscar el progreso total y para

todos-.

Nuestro país está dotado de exuberante riqueza natural pero sus programas están diseñados sobre la práctica de la depredación. La nueva Constitución trata de sentar las bases de un modelo de desarrollo menos irracional, abre espacios para que todos los sectores vivos y actuantes de la sociedad, incluidos por supuesto los más deprimidos, participen en las decisiones políticas que enrumban su destino. Y la apertura económica que se difunde y aplica no puede constituirse en pretexto para inundar al país de tecnologías obsoletas y altamente contaminantes, que a la larga, si bien van a fomentar el desarrollo, también van a ocasionar daños irreversibles en la vida y en la salud de las personas.

En fin, los logros de la ecología en la nueva Carta son variados, múltiples y todos positivos, que reflejan un núcleo macizo de pareceres provenientes de distinta fuente: desde sectores radicales que añoran y propenden por el retorno idílico a culturas anteriores, desandando los caminos de la tecnología y de la complejidad ambigua de la vida moderna, pasando por los ortodoxos que parecen contentarse con la aprobación de un texto vago y difuso consagratorio del derecho a un ambiente sano, hasta la comunidad científica nacional e internacional y las entidades de crédito -con las reservas del caso-, que exigieron de manera perentoria la formulación de una Carta ambiental que tuviese en cuenta al hombre viviente, su entorno, y a las futuras generaciones.

Entre la amplia gama de los avances está la consagración como derecho individual y colectivo a disfrutar de un entorno sano, el deber estatal y particular a protegerlo, y la implementación de mecanismos concretos para defenderlo a través de acciones que eviten que se convierta en un ideal del Estado Social

de Derecho, sin concreción real en la vida social y jurídica.

### 3.6. La Ley 99 de 1993

Como desarrollo de principios y derechos contenidos en la Constitución Nacional de 1991, respuesta al compromiso internacional adquirido en la Declaración de Río en 1992 y ante la gravedad de la situación medio-ambiental, el Congreso Nacional de Colombia expidió la Ley 99 de 1993 -dic 22- *“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»*.

Vale la pena resaltar que esta ley es el fundamento legal para la administración, aprovechamiento y control del ambiente y de los recursos naturales renovables, sobre todo en cuanto a competencias y obligaciones de los diferentes órganos estatales, las empresas y la gente del común; además ha permitido un fortalecimiento institucional, sobre todo en el campo normativo, que requiere un fuerte compromiso del Estado, la empresa privada y la comunidad en general para que se haga realidad el logro del desarrollo sostenible.

Para facilitar el análisis de la norma objeto de estudio realizaremos un cuadro de similares características que el desarrollado para el estudio de los apartes ambientales de la Constitución Nacional, veamos:

<b>TEMA</b>	<b>COMENTARIO</b>
<b>FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA</b>	Acoge la normativa para el derecho interno los criterios rectores aprobados sobre desarrollo sostenible, en la Declaración de Río en 1992. Igual hace con la biodiversidad del país -patrimonio nacional e interés de la humanidad-. Las

TEMA	COMENTARIO
	<p>políticas de población tendrán en cuenta el derecho a una vida saludable y productiva en paz con la naturaleza. Indica especial protección para los nacedores de agua, recurso que se utilizará principalmente para consumo humano. Otorga importancia a la investigación científica para la formulación de políticas ambientales. Estipula mecanismos para la prevención y control de los factores de deterioro, incluye sanciones y da instrumentos para la reparación por daños ambientales. Consigna que el manejo de la política ambiental “será descentralizado, democrático y participativo”, y “Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física” -Artículo 14-.</p>
<p><b>MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL - SINA-</b></p>	<p>Crea esa entidad como “organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables”, otorgándole precedencia sobre el de educación nacional, lo hace miembro pleno del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), da pautas sobre desarrollo sostenible y ordenamiento ambiental del territorio, define e integra el SINA (Sistema Nacional Ambiental) y le asigna un extenso catálogo de funciones -rematado con una “cláusula general de competencia” que para efectos prácticos podría asimilarse con la competencia residual de que gozan los jueces civiles del circuito- del que se deduce una organización armónica e integrada de todas las actividades atinentes, que se denomina <i>codificación</i>.</p> <p>La Ley 99 define el SINA como el conjunto de orientaciones, normas, actividades recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios contenidos en dicha ley. Igualmente determina que el SINA estará integrado por : 1) Principios generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley 99 y en la normatividad ambiental que la desarrolle. 2) Normatividad ambiental que no sea derogada por la Ley 99 o que se desarrolle en virtud de ésta. 3) Entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental. 4) Organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5) Fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. 6) Entidades públicas, privadas o mixtas que realicen actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental (Artículo 4)</p>
<p><b>APOYO CIENTÍFICO Y TÉCNICO.</b></p>	<p>El Ministerio del Medio Ambiente tendrá estas entidades científicas adscritas y vinculadas: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM; el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”, INVEMAR; el Instituto de Investigaciones de Re-</p>

TEMA	COMENTARIO
	<p>cursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “SINCHI”; y, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”.</p> <p>Además contará con el apoyo científico y técnico de los centros de investigaciones ambientales y de las universidades públicas y privadas, especialmente de las Universidades Nacional Y de la Amazonia (Artículo 16).</p>
<p><b>CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES</b></p>	<p>Se les atribuye la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional. Son definidas como <i>“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”</i>.</p> <p>De ese régimen jurídico general, exceptúa a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA-, creada por el Artículo 331 de la Constitución Nacional que es desarrollado por la ley 161 de 1994, la cual adelantará proyectos para rescatar el ecosistema fluvial, propósito en el que implementará campañas de recuperación de ciénagas, reforestación de bosques de galería, control de erosión de las márgenes del río, manejo integral de cuencas afluentes y la conservación de los parques y zonas de reservas.</p> <p>En la búsqueda de llevar a buen puerto este ambicioso plan, están comprometidas las energías de 11 departamentos, 115 municipios y 13 corporaciones autónomas regionales, es decir, todas las entidades territoriales que son recorridas por cada uno de los 1.540 kilómetros del río.</p>
<p><b>INGRESOS</b></p>	<p>Para garantizar fluidez de arbitrio rentístico que sirva para el sostenimiento de la colosal organización, se crean tasas retributivas, compensatorias y de mantenimiento de los recursos naturales renovables, que consisten en el reconocimiento y pago que con ocasión de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, sean económicamente lucrativas o no, introduzcan o arrojen desechos o desperdicios agrícolas, mineros, industriales, aguas negras o servidas, etc., en la atmósfera, el agua o el suelo, depreciándolos y dañando-</p>

TEMA	COMENTARIO
	<p>los social y ambientalmente. Dichas tasas serán definidas por el Ministerio del Medio Ambiente, mediante factores variables que permitan medir objetivamente el daño y ponderar sus efectos con relación al lugar donde ocurra, disponibilidad, capacidad de asimilación y recuperación del recurso afectado, así como las condiciones de la población afectada.</p> <p>Se autoriza a los concejos municipales la imposición de tasas por utilización de aguas, destinadas a la protección y renovación de los recursos hídricos, y un impuesto porcentual ambiental sobre los gravámenes a la propiedad inmueble, destinado a la protección del medio ambiente y recursos naturales renovables de cada distrito o municipio. Y las empresas del sector eléctrico deberán transferir el 6% de sus ventas brutas de energía, a las corporaciones y municipios donde se encuentren localizados la cuenca hidrográfica y el embalse.</p> <p>En términos generales, los anteriores gravámenes han sido denominados por algunos autores como los "ecoimpuestos", constitutivos de un sistema que tiene elementos de ruptura con el paradigma de la economía ortodoxa, y son un mecanismo destinado a hacer que los precios rellenen mejor los costes valorados monetariamente de los impactos ambientales.</p> <p>También se recibirán recursos del Fondo Nacional de Regalías, de las contribuciones de valorización, del impuesto a las emisiones tóxicas de los vehículos automotores, de las indemnizaciones fijadas como condena en acciones populares por daño ambiental, multas o penas pecuniarias impuestas por reglamentos y actos administrativos, los recursos apropiados en el presupuesto nacional, los derechos causados por el otorgamiento de licencias, concesiones, salvoconductos, etc., y los bienes y especies que a cualquier título le sean transferidos: estos inmensos recursos han sido afectados a <i>gasto público social</i>, conforme el artículo 47.</p>
<b>LICENCIAS AMBIENTALES</b>	<p>Son autorizaciones que otorga el Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y los municipios, distritos y áreas metropolitanas con población urbana superior a 1.000.000 de habitantes, para la realización de algunas actividades antrópicas que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales o modificar notoriamente el paisaje. El peticionario deberá acompañar la solicitud con un estudio de impacto ambiental. El procedimiento para su otorgamiento y la revocatoria y suspensión, se regulan en los Artículos. 58 y ss.</p>
<b>FUNCIONES DE LAS ENTIDADES</b>	<p>Las primeras están sujetas a los principios de <i>armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario</i>. Y lo segundo,</p>

<b>TEMA</b>	<b>COMENTARIO</b>
<b>TERRITORIALES PLANIFICACIÓN AMBIENTAL</b>	Y la planificación integral por parte del Estado del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, conforme al Artículo 80 de la Constitución Nacional, a las reglas de <i>armonización</i> que aplicarán las correspondientes corporaciones autónomas regionales.
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	Cualquier persona puede intervenir -sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno- en los procedimientos administrativos ambientales que se adelanten, vr. gr., por modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.
<b>ACCIÓN CUMPLIMIENTO AMBIENTAL</b>	DE Para el efectivo cumplimiento de leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente, podrá ser demandado por cualquier persona a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil.  En este punto es importante resaltar, a título informativo, que la acción de cumplimiento fue reglamentada mediante la expedición de la Ley 393 de Julio 29 de 1997.
<b>MEDIDAS DE POLICÍA AMBIENTAL</b>	Se reviste al Ministerio del Medio Ambiente, a las corporaciones autónomas regionales, departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, de facultades de policía para, mediante resolución, aplicar sanciones o medidas preventivas a los infractores del ambiente (Artículos 83 a 86).  Siendo este el tema central del presente trabajo de investigación, lo tocamos en forma somera en este punto, toda vez que será objeto de análisis profundo en ulteriores apartes del mismo.
<b>EI FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM</b>	El Fondo Nacional Ambiental es un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables, dotado de los recursos humanos, físicos y técnicos del Ministerio correspondiente. Se dispone, en complemento, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y se crea el Fondo Ambiental de la Amazonía.
<b>PROCURADURIA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES</b>	Se responde así al mandato del Artículo 277 de la Constitución Nacional. Tiene funciones específicas y puede interponer directamente o a través del Defensor del Pueblo, las acciones que prevé la Constitución Nacional y la ley en defensa del medio ambiente, y se faculta a los concejos distritales y municipales para crear personerías delegadas en materia

TEMA	COMENTARIO
	ambiental, en las cuales la Procuraduría General podrá delegar funciones.
<b>DISPOSICIONES FINALES</b>	<p>La Policía Nacional tendrá un cuerpo especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales. Un 20% de los bachilleres seleccionados para el servicio militar obligatorio prestarán servicio ambiental, dirigido por el Ministerio de Defensa en coordinación con el del Ambiente. Y las fuerzas armadas en general velarán en todo el territorio nacional por el cumplimiento de las normas dictadas para la protección del patrimonio natural como elemento integrante de la soberanía nacional. La Armada lo hará en el medio marino y zonas costeras.</p> <p>Las normas ambientales son de orden público y por consiguiente, no podrán ser objeto de transacción o renuncia. Se declara de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean destinadas para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente. Las asambleas y concejos -municipales o distritales- quedan investidos para imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que les es inherente. La Nación puede adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación de los recursos naturales. Toda persona, natural o jurídica, puede establecer áreas donde se conserve muestras de un ecosistema natural, que se denominarán reservas naturales de la sociedad civil, y que deben ser registradas ante el Ministerio de Medio Ambiente. Y se declaran de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales o distritales.</p>

### 3.7 Otras normas en derecho ambiental

#### 3.7.1 Normas sobre bosques

- Decreto 877 de 1976: “Por el cual se señalan prioridades referentes a los usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones”.
- Decreto 082 de 1977: “Por el cual se reglamentan los permisos de recursos naturales y las concesiones, asociaciones y permisos para aprovechamientos forestales”.



- Ley 89 de 1980: “Sobre los aprovechamientos forestales preferentes para los cabildos indígenas”.
- Ley 37 de 1989: Crea las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el cual comprende todos los programas que deben realizarse en la economía nacional para mantener los beneficios económicos y sociales de los bosques y atender los problemas que presenta el sector forestal.
- Ley 70 de 1993 y su Decreto reglamentario 1750 de 1995: Sobre comunidades negras, en los que se prevé requisitos y condiciones para aprovechamientos forestales y en general de recursos naturales dentro del territorio que tradicionalmente ha sido de las comunidades negras asentadas en la Cuenca del Pacífico.
- Ley 139 de 1994 y sus Decretos reglamentarios 711 y 1824 de 1994: Crea el certificado de incentivo forestal para los reforestadores, como un estímulo económico por parte del Estado para quienes destinen sus predios a la recuperación forestal.

### 3.7.2 Normas sobre aguas

- Decretos 1449 de 1977 y 1541 de 1978, reglamentarios de los artículos 77 a 166 de la Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales): Tratan sobre el dominio de las aguas, cauces y riberas, normas sobre aprovechamiento, prioridades, declaración de reservas, restricciones y limitaciones del dominio, condiciones para la construcción de obras hidráulicas que garanticen la correcta y eficiente utilización del recurso, las cargas pecuniarias por el uso del recurso y el régimen sancionatorio. Se señalan, además, las obligaciones de los propietarios de predios ribereños en relación con la conservación, protección y aprovechamiento de las aguas, al igual que las obligaciones de los propietarios de

predios en materia de conservación de bosques, suelos y demás recursos naturales renovables, como la de mantener un 10% de la extensión de los predios con cobertura forestal.

- Decreto 2105 de 1983: “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título II de la ley 09 de 1979, en cuanto a potabilización del agua”.
- Acuerdo 006 de febrero 4 de 1985: “ Por el cual se establecen las tasas y tarifas por servicio de control y vigilancia en corrientes de agua reglamentadas y por concepto del uso del recurso hídrico en virtud del permiso o concesión.
- Resolución 390 del 14 de mayo de 1987: “Por la cual se prohíbe el lavado de vehículos de transporte terrestre y todo tipo de maquinaria en las fuentes de agua, ríos y quebradas. Prohíbe también el lavado de aplicadores manuales de agroquímicos, envases y recipientes que contengan pesticidas.

### 3.7.3 Normas sobre cuencas hidrográficas

- Ley 56 de 1981: Establece que cada año se destine el 2% del valor de las ventas de energía para efectos de reforestación y protección de los recursos naturales en la respectiva Hoya Hidrográfica donde esté localizada la planta generadora de energía eléctrica con capacidad superior a los 10.000 kilovatios.
- Decreto 2857 de 1981: “Por el cual se reglamenta la Parte XII, Título II, capítulo III de la Ley 2811 de 1974”. Este Decreto establece el procedimiento para la formulación de los planes de ordenación de las cuenca hidrográficas, de la ejecución del plan, de la financiación de los planes de ordenación y de la declaración de utilidad pública e interés social en la adquisición de predios para el desarrollo de los programas previstos en los respectivos planes de ordenación de una cuenca

hidrográfica.

- Ley 12 de 1986: Contempla la inversión de algunos recursos cedidos por el gobierno para los programas de reforestación, vinculados a la defensa de las cuencas hidrográficas.

#### 3.7.4 Normas sobre parques nacionales

- Decreto 622 de 1977: “Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V, Título II, Parte XII, Libro II del Decreto ley 2811 de 1974 sobre sistemas de parques nacionales. Este Decreto contiene la reglamentación general aplicada al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que han sido reservadas y declaradas como zona de reserva.
- Decreto 2915 de 1994: “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales como dependencia operativa, técnica y ejecutora cuyas funciones especiales son las contenidas en el Decreto 622 de 1977 y en la Ley 99 de 1993.

#### 3.7.5 Normas sobre fauna y pesca

- Decreto 1681 de 1978: Reglamentó el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hidrobiológicos.
- Decreto 2647 de 1980: “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Pesca.
- Ley 17 de 1981: Disposiciones y requisitos para el comercio internacional de fauna silvestre.
- Ley 84 de 1989: “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de protección a los animales, se crean contravenciones, se reglamentan procedimientos y competencias de carácter penal a las Inspecciones de Policía y a los Alcaldes, y se reglamenta el poder sancionador de dichos

funcionarios.

- Ley 13 de 1990: Es el Estatuto Nacional de Pesca y creación del INPA como autoridad nacional administradora del recurso pesquero a nivel marítimo, esta norma se reglamenta con el Decreto 2256 de 1991.
- Decreto 1608 de 1978: “Por el cual se reglamentan las actividades que se relacionan con la fauna silvestre y sus productos”. Este Decreto reglamenta lo concerniente a la protección, conservación y fomento de la fauna silvestre. Establece además las prohibiciones permanentes o vedas temporales y regula el ejercicio de la caza.

#### 3.7.6 Normas sobre recurso aire

- Decreto 948 de 1994: “Por el cual se expide el Reglamento de Protección y Control de la calidad del aire, cuyo objeto es definir el marco de las acciones y los mecanismos administrativos de que disponen las autoridades para mejorar y preservar la calidad del aire y evitar y reducir el deterioro del medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana ocasionados por la emisión de contaminantes químicos y físicos.
- Acuerdo 005 de febrero de 1985: Esta Acuerdo establece que es necesario prevenir y controlar la contaminación en el Departamento de Nariño y buscar los mecanismos adecuados para normalizar y reglamentar el vertimiento de residuos líquidos a los cuerpos de aguas de las cuencas hidrográficas del Departamento. Además obliga a todas las industrias establecidas y que se establezcan en el Departamento de Nariño a presentar un estudio de impacto ambiental, requisito que también es indispensable para los planes de construcción, además del certificado de vertimientos.

### 3.7.7 Normas sobre recurso suelo

- Ley 160 de 1994: Sobre la constitución de reservas campesinas para uso de las comunidades asentadas en el campo.

## 3.8 Código Penal relacionado con los recursos naturales renovables

La Legislación Penal Colombiana, recogiendo la preocupación mundial por un entorno sano y en aras a conseguirlo, contiene la idea de establecer un freno al manejo y uso irracional de los recursos naturales brindándoles una eficaz protección jurídica. En el Título XI, Capítulo Único, prevé distintas formas de conducta constitutivas de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, Así, el legislador dotó no solamente a los funcionarios públicos sino también a la ciudadanía en general de una valiosa arma de defensa y de protección de los recursos naturales y el medio ambiente, elevando a la categoría delictiva los aprovechamientos, el comercio y el transporte ilícito de los recursos naturales, los daños a los mismos y la contaminación ambiental, entre otros.

### 3.8.1 Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

a) Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables: El Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y los Decretos que lo reglamentan fijan ciertos requisitos necesarios para la explotación, el transporte, la comercialización o cualquier otra forma mediante la cual se perciban beneficios de los recursos naturales. La omisión de estas formalidades que la ley prescribe conlleva a la ilicitud en el aprovechamiento de los recursos y por consiguiente tal comportamiento se subsume en los tipos de conductas descritos por los artículos 328 y 338 del Código Penal, que

disponen:

*“Artículo 328: El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa hasta de diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

*“Artículo 338: El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

Otra forma regulatoria del ilícito aprovechamiento de los recursos, es la consagrada en el artículo 329 del Código Penal, denominada VIOLACIÓN DE FRONTERAS PARA LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES y en la cual se sanciona la violación de fronteras por extranjeros para dedicarse dentro de nuestro país a la explotación de los recursos naturales sin la autorización legal correspondiente, norma que a la letra dice:

*“Artículo 329: El extranjero que realice dentro del territorio nacional acto no autorizado de explotación de recursos naturales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cien (100) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

b) Invasión de áreas de especial importancia ecológica: Vale la pena agregar que en el Código Penal anterior, solo se encontraba tipificada como delito la conducta de ocupación ilícita de reservas forestales o parques nacionales, pero el actual Código Penal habla de invasión y agrega la protección para los

terrenos de minorías étnicas y para las zonas protegidas. Tratándose de reservas forestales y parques nacionales se tipifica la conducta cuando hay invasión con fines distintos a los permitidos en el sistema de parques nacionales y en zonas de reserva forestal, como son las actividades de investigación, conservación, educación, recreación y cultura. Estas conductas se encuentran tipificadas en el artículo 337 del Código Penal, que en su tenor literal dice:

*“Artículo 337: El que invada reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

c) Manejo ilícito de microorganismos nocivos: La indebida utilización de microorganismos y en general, de elementos que puedan poner en peligro o causar daño en la salud o en la existencia de los recursos naturales y el medio ambiente o que perjudiquen a las poblaciones, además de las actividades ilícitas de manipulación genética y de la introducción ilegal al país de organismos modificados genéticamente, que a su vez pongan el peligro los recursos naturales y el medio ambiente, se encuentra tipificado como delito en el artículo 330 del Código Penal, que en su tenor literal establece:

*“Artículo 330: El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, manipule, inocule o propague especies, microorganismos, moléculas, substancias o elementos que pongan en peligro la salud o la existencia de los recursos fáunicos, florísticos o hidrobiológicos, o alteren perjudicialmente sus poblaciones, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de trescientos (300) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Incurrirá en la misma pena el que con incumplimiento de la normatividad existente realice actividades de manipulación genética o introduzca ilegalmente al país organismos modificados genéticamente, con peligro para la salud o la existencia de los recursos mencionados en el inciso anterior.*

*Si se produce enfermedad, plaga o erosión genética de las especies la pena se aumentará en una tercera parte”.*

d) Daños en los recursos naturales: Cuando con actividad contraria a la ley se alteren los recursos naturales, los recursos asociados con estos o las áreas especialmente protegidas, esta conducta da lugar a que se tipifique el delito establecido en el artículo 331 del Código Penal que a la letra dice:

*“Artículo 331: El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con estos o se afecten áreas especialmente protegidas incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

e) Contaminación ambiental (en modalidades simple y culposa): La contaminación ambiental da lugar a dos tipos de sancione: Las administrativas y las penales. Con el fin de no quebrantar el principio de que “nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho” se seguirán dos acciones enfocadas desde puntos de vista diferentes: una desde el punto de vista delictivo adelantada por el juez competente y que concluirá con las sanciones previstas en los artículos 332 y 333 del Código Penal y otra desde el punto de vista administrativo (Corporaciones Autónomas Regionales) que finalizará con las sanciones tendientes a tomar las medidas preventivas pertinentes para evitar nuevas contaminaciones, además de las multas que deberá sufragar el infractor por lo que le cueste a la administración la regeneración del medio



contaminado. Los Artículos pertinentes del Código Penal establecen:

*“Artículo 332: El que con incumplimiento de la normatividad existente, contamine el aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas o demás recursos naturales en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de cien (100) a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se realice con fines terroristas, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

*“Artículo 333: El que por culpa al explorar, explotar o extraer yacimiento minero o de hidrocarburos, contamina aguas, suelo, subsuelo o atmósfera incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

f) Experimentación ilegal en especies animales o vegetales: La experimentación contraria a la ley o sin la debida autorización de la autoridad competente, sobre las diferentes especies, que amenacen su existencia o alteren la población animal o vegetal, se encuentra tipificada en el artículo 334 del Código Penal, así:

*“Artículo 334: El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice experimentos, introduzca o propague especies animales, vegetales hidrobiológicas o agentes biológicos o bioquímicos que pongan en peligro la salud o la existencia de las especies, o alteren la población animal o vegetal, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

g) Pesca y caza ilegales: Se sancionan penalmente estas actividades, cuando se realicen sin el lleno de los requisitos legales, es decir, en zonas prohibidas o con instrumentos no autorizados por la ley, sin permiso de las autoridades competentes o en épocas no permitidas, al igual que excederse en los límites establecidos por la misma ley y de acuerdo con los artículos 335 y 336 del Código Penal que establecen:

*“Artículo 335: El que pesque en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa o, deseque cuerpos de agua con propósitos pesqueros, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor”.*

*“Artículo 336: El que sin permiso de autoridad competente o infringiendo normas existentes, excediere el número de piezas permitidas, o cazare en época de veda, incurrirá en prisión de uno(1) a tres (3) años y multa de veinte (20) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor”.*

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **PARTE SUSTANTIVA**

#### **1. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

Por sanción entendemos un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, el cual consistirá siempre en la privación de un derecho o la imposición de una obligación.

La diferencia funcional entre la sanción y la pena propiamente dicha es realmente sutil y más bien formal: Es una diferencia determinada por la autoridad que las impone. Mientras que la sanción es impuesta por una autoridad administrativa, la pena lo es por una autoridad jurisdiccional.

Tanto la sanción como la pena propiamente dicha, están legitimadas por la necesidad de preservar bienes jurídicos en aras a permitir el normal ejercicio de los derechos y las libertades de los asociados, función que le corresponde de manera exclusiva al Estado y que para garantizar su efectividad, le dota de los instrumentos jurídicos que los actores competentes para el efecto consideran necesarios.

##### **1.1. Concepto y formación de la potestad sancionatoria administrativa.**

Si la existencia de una potestad sancionadora de la Administración sólo ha sido puesta en duda, entre nosotros, de forma ocasional, su legitimidad, en

cambio siempre ha sido muy controvertida. Tradicionalmente venía siendo considerada como una emanación de la Policía y desde allí se ha ido evolucionando hasta llegar a la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad sancionatoria administrativa, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forma parte de un genérico "*IUS PUNIENDI*" del Estado, que es único aunque luego se subdivide en estados manifestaciones.

El problema actual entonces, no es el de la existencia de la potestad administrativa sancionadora, y ni siquiera el de su justificación, sino mucho más sencillamente - y también mucho más eficazmente - el de su juridificación. No se trata ya (en otras palabras) de devolver a los jueces potestades indebidamente detentadas por la administración sino de conseguir que ésta ofrezca en su ejercicio las mismas garantías que los jueces y procesos penales. Y así, la "despenalización" de las materias se corresponde con una "jurisdiccionalización" de los procedimientos y garantías.

#### **1.1.1. Potestad sancionatoria en el Derecho Español.**

Para el Derecho Español lo importante es establecer los límites de la potestad sancionatoria. De acuerdo con el Tribunal Constitucional de este país, esos límites son:

1.1.1.1. La legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la administración presentan.

1.1.1.2. La interdicción de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas.

1.1.1.3. El respeto de los derechos de defensa que son de aplicación a los procedimientos que la administración siga para la imposición de sanciones.

1.1.1.4. La Subordinación a la autoridad judicial.

Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos, se transforman en derechos subjetivos de ellos y consisten en no sufrir sanciones sino en los casos localmente previstos y de autoridades que localmente puedan imponerlas; todo esto para evitar que el Estado pueda extralimitarse en el ejercicio del poder sancionatorio, incurriendo en abusos y arbitrariedades por las potestades que en virtud de dicho poder ostenta.

**1.1.2.** La constatación de la existencia de las dos potestades: Penal y administrativa paralelas, admite dos interpretaciones:

1.1.2.1. Se trata de dos potestades independientes y con igualdad de rango.

1.1.2.2. La judicial es originaria y de ella se deriva la administrativa, con rango complementario y hasta auxiliar.

Esta última interpretación hacía más tolerable la existencia de una potestad administrativa que repugnaba a tantos juristas y además facilitaba la aplicación de principios del derecho penal. Sin embargo, esta interpretación ha sido superada, y es así como la doctrina apunta a reconocerle independencia,

diferenciándola a raíz de que el bien jurídico protegido cumple en el derecho penal una función de criterio hermeneúutico para la comprensión de la norma. Desde el punto de vista del juez constituye no el valor que ha de proteger sino un elemento del tipo delictivo contenido en una norma que ha de aplicar. Por el contrario en las normas que establecen infracciones administrativas, el bien jurídico protegido coincide con el mismo interés público y persigue toda la actuación de la administración en la materia.

En nuestro criterio se debe reconocer, que si bien tanto la potestad administrativa como la penal buscan imponer un castigo por el daño causado, es evidente que el derecho penal sanciona conductas mucho más lesivas de los bienes protegidos por el ordenamiento jurídico, teniendo la potestad de afectar derechos fundamentales como la libertad, con el fin de proteger el bien jurídico tutelado, en nuestro caso los recursos naturales y el medio ambiente, y evitar conductas similares en la colectividad.

Sobre el particular expone Eduardo García de Enterría:

*"El mismo IUS PUNIENDI del estado puede manifestarse pues (con la salvedad ya hecha de las penas privativas de la libertad y de otros derechos civiles y políticos) tanto por la vía judicial penal como por la vía administrativa. Esto último supone - y esto es esencial - que el juez no interviene más que eventualmente y a posteriori por la vía común del recurso contencioso administrativo<sup>2</sup>."*

De otra parte afirma:

---

<sup>2</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Cívitas. Madrid. 1995. Pag

*"Históricamente esta separación se mantuvo como derivada de una supuesta y nunca explicada 'sustantividad' de las sanciones administrativas (... Las sanciones administrativas inicialmente no eran siquiera recurribles,) ya lo hemos indicado, como expresión de la esencia misma de un poder político puramente discrecional en su ejercicio. Más tarde se reordenaron las ideas y se comprendió que no había sanción discrecional posible, más por la necesidad de su previsión legal que por su referencia necesaria a un supuesto de hecho específico, que, en su mayor indefinición posible, siempre sería delimitable como un concepto jurídico determinado; la conducta sancionable no puede ser cualquiera, obviamente, sino que ha de ser una perfectamente tipificada, al menos para que los ciudadanos puedan conocer con alguna seguridad el ámbito de lo lícito, y de lo sancionable<sup>3</sup>."*

Para reforzar este punto es pertinente rescatar otras explicaciones que sobreviven a pesar de las tendencias opuestas dominantes sobre el poder sancionatorio del Estado:

- La tesis policial, según la cual la potestad sancionadora es un coronado imprescindible de la potestad de policía de que dispone la administración. Las sanciones administrativas han constituido siempre un simple capítulo del derecho de policía, de tal manera que donde hay policía aparecen las sanciones y hasta puede afirmarse que son el pilar sobre el que se asienta la eficacia de la policía, puesto que sin ella no podrá ser realmente efectiva.

---

166 y 167

<sup>3</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Ob. Cit. Pag 175

- La invocación de la policía, como causa justificadora de la potestad sancionadora de la administración puede ser considerada actualmente como un anacronismo, pero ello no evita que subsista una duda inquietante a propósito de lo que en el fondo no es sino una reformulación de la vieja tesis: quien tiene la potestad de ordenar, de mandar y prohibir, ha de tener también la potestad de sancionar, como potestad inseparable de la anterior, dado que sin la segunda parece que la primera ha de resultar inoperante. Este es un sentimiento firmemente asentado en la conciencia jurídica y que la experiencia abona puesto que sin sanción la orden se convierte en letra muerta.

De esta manera tenemos una explicación alternativa a la de unidad del *IUS PUNIENDI* del Estado, puesto que justifica la potestad sancionadora de la administración, en otras potestades de la misma, de lo que sería un corolario necesario; o en otras palabras: la potestad de regular y de ejecutar la actuación pública en determinadas materias, adquiere mayor sustantividad y flexibilidad; aunque, eso sí, sin desvincularse de las reglas constitucionales y legales, de las que no podría separarse para no romper la coherencia de la acción pública, pero sin llegar, por ello, a ser una emanación o simple manifestación del *IUS PUNUENDI* del Estado ni, mucho menos, de las potestades penales.

La finalidad última de este poder sancionador de la administración es la de garantizar el mantenimiento del propio orden jurídico mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Es un poder de signo represivo que se acciona frente a cualquier perturbación que en dicho orden se produzca, y que reitera una vez más la necesidad que tiene el Estado de mantener la sana convivencia de los coasociados, la cual a su vez es reflejo de una eficaz operancia de la actividad administrativa.



Sobre este punto es conveniente revisar lo planteado por Héctor Jorge Escola, quien sostiene que:

*“La existencia de la administración pública y el cumplimiento de su cometido, no sería posible si aquella no poseyera, por imperio de la ley, la facultad de imponer determinada clase de sanciones a los administrados que no cumplan los preceptos administrativos vigentes, o las órdenes o disposiciones que dicten las autoridades administrativas.”*

*“Ese poder sancionador, esa facultad de reprimir, es inherente y esencial para la existencia de la actividad administrativa, ya que ésta exige que el régimen o la regulación adoptada se impongan y se observen coactivamente, con independencia de la voluntad de los administrados, o aun contra esa misma voluntad.”*

*“Esta conclusión se hace más evidente aun en el cumplimiento de la actividad de policía que corresponde a la administración pública, y es así como la observancia y la preeminencia de esa actividad y de las normas jurídicas consecuentemente dictadas, se logra por medio de las sanciones administrativas<sup>4</sup>.”*

Allí donde el ordenamiento jurídico administrativo, a través de cualquiera de las innumerables normas que lo integran, imponga un mandato a los administrados o habilite expresamente a la administración para que, en directa aplicación de los mismos, se lo imponga, allí habrá que entender implícita una correlativa

---

<sup>4</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Volumen II. Edición Depalma. Argentina. 1996. Pag 930

potestad de sanción para el caso de que dicho mandato sea incumplido, y ello, aunque tal incumplimiento concreto no aparezca expresamente previsto o tipificado como la acción administrativa sancionable, ya en la misma norma que lo impuso, ya en la inseparablemente conectada a ella y garante de la misma. Sería absurdo, por contradictorio e incongruente, que estándole permitido a una norma, más exactamente al órgano competente para dictarla, imponer mandatos de obligatorio cumplimiento a los administrados en servicio del interés público, que el incumplimiento por éstos de tales mandatos tuviese que quedar impune simplemente porque al autor de la norma sustantiva infringida se le hubiese olvidado conectar a ésta otra norma garante o sancionadora, en la que tal infracción o incumplimiento fuese ya recogido o tipificado por separado como supuesto de hecho sancionable.

Antes de dar finalización al tema tratado en este punto, es indispensable recordar que existe un poder de policía ejercido por la administración dentro de lo que llamaríamos un régimen de normalidad y existe, por expresa disposición constitucional, un poder paralelo, desbordante e irregular, que es ejercido por el ejecutivo cuando se presentan específicas circunstancias que ponen en peligro el orden público y que le facultan para declarar una emergencia y adoptar las medidas necesarias para conjurarla. Nos referimos nada más ni nada menos al estado de emergencia, que es estatuido por el Artículo 215 de nuestra Constitución Nacional en la siguiente forma:

*“Cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos*

*hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días calendario” (negrilla fuera de texto)*

*“Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*

*“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter de permanentes...”*

La importancia de este comentario salta a la vista, toda vez que en virtud de las facultades conferidas por la declaratoria del estado de emergencia ecológica, el ejecutivo podría entrar a establecer disposiciones transitorias que temporalmente “derogarían” la normatividad ambiental que atañe al presente trabajo de investigación, dada la trascendencia de lo que una emergencia ecológica supone para la población.

## **1.2. Articulación técnico-jurídica de las sanciones administrativas.**

El *IUS PUNIENDI* del Estado puede manifestarse, tanto por la vía penal como por la vía administrativa. Esto último supone - y esto es esencial - que el juez no tendrá que intervenir sino eventualmente y a posteriori, por la vía de la acción contencioso administrativa. Aunque parezca un simple detalle consideramos

que esta posibilidad de someter a la jurisdicción los actos de la administración constituye un evidente progreso, pues en tiempos pasados los actos administrativos sancionatorios se calificaban como actos políticos y por lo tanto discrecionales con lo cual se excluía de manera palmaria el control contencioso administrativo. El problema ahora consiste en determinar si la aplicación administrativa del *IUS PUNIENDI* general puede separarse en sus principios de los establecidos con mayor rigorismo para la aplicación penal por los jueces correspondientes.

Históricamente esa separación de principios se mantuvo como derivada de una supuesta y nunca explicada “sustantividad” de las sanciones administrativas. Como ya lo hemos indicado, las sanciones administrativas no eran ni siquiera recurribles como expresión de la esencia de un poder político meramente discrecional. Más tarde se reordenaron las ideas y se comprendió que no había sanción discrecional posible por la necesidad de su previsión legal y por su referencia a un supuesto de hecho específico, el cual, siempre sería delimitable como un concepto jurídico determinado. La conducta sancionable no puede ser cualquiera, sino que ha de ser una perfectamente tipificada para que los ciudadanos puedan, al menos, conocer con meridiana seguridad el ámbito de lo lícito y de lo sancionable; todo lo cual va a garantizar en últimas el principio de legalidad, común a todo el ordenamiento jurídico.

### **1.3. Aplicación de los principios constitucionales en el derecho sancionatorio de la administración.**

Siendo la Constitución Nacional la “norma de normas”, resulta una completa verdad de perogrullo manifestar que los procedimientos que utilice la administración para la imposición de sanciones, deben llevarse a cabo con

estricta observancia de la preceptiva constitucional. Para el caso objeto de estudio, resaltaremos los principios constitucionales que consideramos más relevantes, veamos:

### 1.3.1. Principio del debido proceso.

Este principio capital de toda actuación administrativa y judicial, es desarrollado por el artículo 29 de la Constitución Nacional que a la letra reza:

*“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”*

*“Toda persona se presume inocente hasta que no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.”*

*“Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

El debido proceso ha sido entendido como un conjunto de reglas que los

órganos competentes deben seguir en la elaboración del acto legislativo, administrativo y jurisdiccional, de la cuales depende su existencia, eficacia y validez, como aspectos objetivos del debido proceso. De igual forma, éstos vienen a ser elementos que actúan como medios de conservación del orden público y de la seguridad jurídica, como derechos inalienables del administrado en el estado liberal.

En virtud de este principio nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. Además nadie podrá ser penado sino con arreglo a la ley, orden o decreto en el que previamente se haya prohibido el hecho y determinado la sanción correspondiente.

Se consagra el principio de legalidad en materia penal que cubre: legalidad del juez (competencia), legalidad de la infracción, legalidad del procedimiento y legalidad de la pena.

Correspondiendo a la administración la imposición de sanciones, debe seguir para llegar a este acto sancionatorio, un procedimiento formal. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento, proposición tendiente a excluir definitivamente el sistema de las sanciones de plano o sin un antecedente procedimental que le sirva de sustento.

A nuestro juicio, la garantía del debido proceso es de obligatoria observancia aún en desarrollo de un estado de emergencia como el que se comentó en el punto pasado, ya que ésta garantía supone mejorar la condición del individuo para que frente al Estado pueda defenderse de las imputaciones que se le

hacen y además se asegura un correcto procedimiento sancionatorio, que desemboca necesariamente en la seguridad jurídica perseguida por el derecho.

Eduardo García de Enterría, manifiesta al respecto:

*“La exigencia de un procedimiento es en materia sancionatoria especialmente cualificada. Suple, en primer término, al proceso penal, que es propio del Derecho común sancionatorio y debe dar cabida, por consecuencia, a las mismas garantías de la libertad que encuentran en el Derecho Procesal Penal su lugar propio. Se trata, en segundo lugar, de combatir en el caso concreto una presunción constitucional estrechamente ligada a la libertad, la presunción de inocencia, según vimos. Todos los derechos de defensa del afectado deben ser reconocidos, por ello, como veremos infra., está también la circunstancia de que la administración ha de ser a la vez instructora y resolutora del expediente, asumiendo así dos cualidades que el Tribunal Constitucional ha considerado un riesgo a la imparcialidad del acto de juzgar ( ..) En particular la administración ha de justificar cuidadosamente los hechos y en el Derecho la eventual sanción final que concluya imponiendo y que constituirá un gravamen para el sancionado. Finalmente, siendo esencial a los actos administrativos de sanción la posibilidad de ser fiscalizados por un Tribunal (aunque contencioso - administrativo y no penal, esto es, a posteriori, en forma de impugnación del acto sancionatorio), que es por donde reaparece el derecho a la tutela judicial efectiva del eventualmente sancionado, el procedimiento administrativo ha de formalizarse lo necesario para que ese derecho fundamental pueda ejercitarse y desarrollarse en*

*condiciones suficientes; no podrá darse por supuesto ningún trámite esencial, las formas son todas aquí, en la conocida expresión de Ihering, garantías de la libertad y, consecuentemente, condicionan ad solemnitatem la validez de la sanción misma<sup>5</sup>.”*

De acuerdo con los postulados del artículo 29 de la Carta Política, antes descrito, el debido proceso comprende los siguientes elementos necesarios, en lo tocante a las condiciones de sometimiento de una persona, a juicio y sanción, o medida restrictiva, así:

1.3.1.1. Ejecución material, por el acusado, de un acto típico

1.3.1.2. Ley que fije su tipicidad, expedida temporalmente antes de la conducta del acusado.

---

<sup>5</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Ob. Cit. Pag 185



#### 1.3.1.3. Juez competente que juzgue la conducta

#### 1.3.1.4. Observancia plena de las formalidades propias de cada juicio

Por el debido proceso se garantiza al individuo, de principio a fin, en la actividad investigadora o decisoria del Estado, una recta y cumplida administración, sin atentados a la seguridad de su situación jurídica; y con la racionalidad, la proporcionalidad y la debida fundamentación de los actos administrativos, que afectan sus derechos personales, porque se profieren conforme a derecho; no solo por existir mérito para adoptar tales decisiones, sino porque el afectado tuvo oportunidad para ser oído y para defenderse.

### 1.3.2. Elementos conceptuales del Debido Proceso

#### 1.3.2.1. Funcionario Competente.

Uno de los elementos que se desprenden de la institución del debido proceso trata sobre la actividad de un individuo, que se dice agente del Estado, y reclama para sí el derecho a ejercer ciertas atribuciones o facultades de decisión. Esta exigencia se declara en el artículo 29 de la Constitución en el mandato de que nadie será juzgado sino ante juez o tribunal competente. Aunque la expresión es claramente de contenido judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha entendido que, por vía analógica, debe incluir al funcionario administrativo; de otro modo no podría entenderse como la norma alude a que el debido proceso "*se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*".

### 1.3.2.2. Ley Preexistente.

Una de las condiciones de eficacia del debido proceso se relaciona con la noción de norma preexistente. Se establece la imposibilidad de que cierta conducta personal se examine o juzgue, bajo los criterios, o de acuerdo con las sanciones, de cierta norma nacida con posterioridad a la ocurrencia del hecho de que se trata. Es lo que se denomina la prohibición de aplicar normas ex post facto.

La norma aplicable al caso que se controvierte tiene que ser necesariamente anterior, en el tiempo, al hecho que es objeto de indagación; porque en tal conducta pública se impone el principio general de derecho que nos informa que las leyes sólo rigen para el futuro, esto es, desde su promulgación, hasta cuando son derogadas. También en principio, se excluye la aplicación retroactiva (para el tiempo antes a su promulgación), y ultraactiva (con posterioridad a la pérdida de vigencia) de las disposiciones, salvo circunstancias especiales, como la aplicación de la ley más favorable, y ello siempre en favor del procesado.

### 1.3.2.3. Cumplimiento de las Formas Propias.

Entre las exigencias del debido proceso se halla lo concerniente al deber estatal de que toda actuación pública se sujete a ciertas formalidades externas, que representan una garantía para los administrados. De tal cumplimiento además depende la eficacia de las decisiones que profiere la autoridad. La decisión administrativa debe fundarse, con el señalamiento de los principios y reglas que la justifican, como lo determina la ley, después de haber dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las

pruebas e informes disponibles, es decir, toda decisión debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso.

Una parte fundamental del Debido Proceso es el derecho que tiene toda persona sometida a un proceso sancionatorio a su defensa. El derecho de defensa se concreta en el viejo aforismo, en virtud del cual *"nadie puede ser condenado sin haber sido oído y vencido en juicio"*. La necesidad de oír a la persona contra la cual va a surtir la decisión, es la garantía del derecho de defensa

Este principio no se restringe sólo al proceso penal, sino que se extiende a toda clase de procesos.

La garantía de defensa, como efectiva posibilidad de participación útil en el procedimiento, comprende los derechos: a) a ser oído; b) a ofrecer y producir pruebas; c) a una decisión fundada; d) a impugnar la decisión.

- Derecho a ser oído. No se limita a la simple presencia del interesado, ni tampoco su derecho a ser oído, sino que es la garantía de su activa participación. Esta garantía supone la publicidad del procedimiento, la oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo sancionatorio y el derecho a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

- El Derecho a ofrecer y producir pruebas. Es una de las partes fundamentales del derecho de defensa, porque la prueba es la verificación jurídica de la ocurrencia o no del hecho que da lugar a la sanción. Así, es parte esencial del debido proceso adjetivo, porque la producción de la prueba debe efectuarse

antes de que se adopte la decisión.

- El Derecho a una decisión fundada. El artículo 163 de la Constitución Nacional de 1986, establecía que toda decisión debe ser motivada, pese a que este artículo no fue reproducido por la Constituyente de 1991, en el artículo 29 dispone: *"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."* (Subrayado y fuera de texto)

Y de otro lado, la Carta dispone en el artículo 230: *"Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley."*, con todo ello, se puede concluir que aunque no de manera explícita, la exigencia de una decisión fundada se encuentra vigente. La motivación debe entenderse como la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la producción del acto.

- Derecho de impugnación de las providencias. Es el respeto al principio procesal general de doble instancia, o derecho a que una autoridad distinta conozca sobre la legalidad del acto administrativo sancionatorio.

Al respecto ha expresado la Corte Constitucional:

*"Para la Corte Constitucional es ilusorio el concepto de Estado de Derecho y vana la idea de justicia si el ordenamiento jurídico - no solamente por cuanto atañe al plano normativo fundamental, sino en la esfera legal y en las escalas inferiores de la normatividad - carece de una mínima certidumbre, resguardada por mecanismos idóneos y efectivos, acerca de que nadie será objeto de sanción sin*

*oportunidades de defensa.”*

*“El Artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente, plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigar ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación, la plenitud de las garantías que el enunciado Artículo incorpora<sup>6</sup>.”*

En lo que atañe al plano del derecho administrativo, los posibles errores de apreciación, los malos sentimientos o contrasentidos de la conducta pública, se precaven con la simple posibilidad que tienen las personas de hacer uso de su derecho de petición; de exigir publicidad en la toma de decisiones; de reclamar el derecho a examinar lo actuado; de interponer recursos gubernativos, que muchas veces endurecen al funcionario recalcitrante pero que, en fin, constituyen un dechado de valiosas posibilidades que, una vez se aprecien en su justa medida, como formas de precaver el pleito, harán que la acción administrativa adquiera el sentido de oportunidad y economía que le corresponde y que, al mismo tiempo, exonera de las inmensas condenas del presente, por la conducta torpe y desaliñada de los malos administradores.

### **1.3.3. Principio de la irretroactividad de la ley.**

En virtud de la irretroactividad, las infracciones y las penas deben ser establecidas por la ley, previamente a la realización del hecho que se imputa como infracción, o dicho en otras palabras: nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho positivo vigente. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.

La garantía descrita significa que en ningún caso, puede castigarse la violación de una disposición aplicando la sanción que establezca una ley expedida con posterioridad al hecho u omisión que no estaba tipificado como tal, en la ley vigente en el momento que se realizó, sino en un ordenamiento posterior.

Cuando se trata de normas sancionadoras favorables para el infractor, rige la regla inversa, es decir, la de la retroactividad.

#### **1.3.4. Principio de igualdad.**

En virtud del cual la ley se debe aplicar sin discriminaciones de ninguna clase, salvo por las consideraciones diferentes establecidas en la misma ley. *"ante una misma situación de hecho, debe corresponder una misma situación de derecho"*.

La Corte Constitucional afirma al respecto:

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-53 del 18 Febrero de 1993 Mag.Pte. José Gregorio Hernández Galindo.

*“Tampoco estima la Corte que con las disposiciones acusadas se lesione el derecho de igualdad, pues ésta, entendida como el trato que no discrimina entre quienes se hallan en las mismas circunstancias, permanece incólume al permitir el mismo juzgamiento para todas las personas que están sometidas a la competencia de los jueces regionales.”*

(...)

*“Ya que el Artículo 29 de la Carta, al instituir el "debido proceso" exige la observancia de la "plenitud de las formas propias de cada juicio" lo imperativo es observar las previstas para el que corresponda.”*

(...)

*“El cabal sentido de la igualdad, a la luz de la preceptiva Constitucional vigente, no impone un trato ciego ante las reales condiciones de desigualdad, sino, por el contrario, la consideración razonable de las circunstancias y factores en medio de los cuales habrá que actuar el ordenamiento jurídico a fin de establecer, de manera ponderada y objetiva, los elementos indispensables para alcanzar el equilibrio que permita aproximaciones a la igualdad efectiva entre las personas<sup>7</sup>.”*

### **1.3.5. Principio de intimidad.**

Se establece Constitucionalmente en el Artículo 28 que prescribe: “Toda

---

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-53 del 18 Febrero de 1993 Mag.Pte. José Gregorio Hernández Galindo.

*persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley” y en el Artículo 33 que establece: "Nadie podrá ser obligado a declarar contra si mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

El derecho a la intimidad tiene aplicaciones concretas tratándose de las facultades conferidas a organismos administrativos, es decir, las entidades administrativas dentro de sus facultades de inspección y vigilancia no deben violar la intimidad de las personas naturales o jurídicas vigiladas.

Una vez estudiados las anteriores principios constitucionales, podemos ver cómo su aplicación en derecho sancionatorio ambiental, reitera que el ordenamiento jurídico es un todo armónico cuyas partes no pueden desligarse sin detrimento de la seguridad jurídica para los asociados, ya que independientemente de la disciplina en la que nos encontremos debe garantizarse su estricta observancia, para contrarrestar el poder y la consecuente superioridad que esto implica del Estado frente a la persona, individualmente considerada.

## **2. PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO.**

Las facultades de inspección, vigilancia y control punitivo con que han sido dotadas algunas entidades administrativas son, sin lugar a dudas, parte de la función administrativa. Por ello, son plenamente aplicables los principios que orientan la actividad administrativa.



El Artículo 2° de la Ley 58 de 1982, establece: *"La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad; estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento administrativo."*

El Artículo 3°. de dicha ley señala: *"Los funcionarios deben tener en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de servicios públicos y la efectividad de derechos o intereses de los administrados reconocidos por la ley."*

El Artículo 5°. de la misma norma reza: *"A falta de procedimiento especial, las actuaciones administrativas de nivel Nacional, departamental y municipal se cumplirán conforme a los siguientes principios: audiencia de las partes; enumeración de los medios de pruebas que puedan ser utilizados en el procedimiento; necesidad por lo menos sumaria de motivar los actos que afecten a particulares."*

Señala los principios básicos para los procedimientos no establecidos en la ley, a los cuales se debe sujetar la actuación administrativa, tales son: audiencia (derecho de defensa), necesidad de la prueba y motivación del acto administrativo que afecta a los particulares.

Estos principios son recogidos por el Decreto 01 de 1984. Dentro de estas normas se destacan por su importancia en el tema sancionatorio, los artículos 34 y 38 del Código Contencioso Administrativo, así:

**“Artículo 34.- PRUEBAS.** Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.”

Este artículo dispone sobre la necesidad de la prueba en la actuación administrativa, de donde se deduce, que el acto sancionatorio requiere de plena prueba del hecho que origina la sanción. Además de ello establece la necesidad de permitir que a la actuación se alleguen todo tipo de pruebas sin importar la forma o las ritualidades con que la misma se haya aportado. Este afán del legislador por sobreabundar de pruebas la actuación administrativa, corresponde básicamente a la siguiente proposición : Siendo la facultad de sancionar, una atribución exclusiva de aparato jurisdiccional, que en virtud de la necesidad de preservar el orden público se traslada por mandato legal a la autoridades de policía administrativa, es necesario que la misma se desarrolle con la mayor transparencia.

**“Artículo. 38.- CADUCIDAD RESPECTO DE LAS SANCIONES.** Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”

Esta disposición, como norma general establecida sin perjuicio de disposiciones especiales, señala un plazo de caducidad de tres (3) años para imponer sanciones, contados a partir de la ocurrencia del hecho violatorio de las normas legales.

Pero además de los anteriores principios y por supuesto, de los principios

constitucionales que *per se* viven latentes en cualquier tipo de norma, existen otros principios de derecho específicos que deben ser de aplicación y observancia, en lo que atañe al tema del derecho sancionatorio administrativo y serán objeto de estudio a continuación.

### **2.1. Aplicación y matización de los principios jurídico-penales.**

La condena policial está sujeta de manera estricta a la regla de derecho penal y en algunas ocasiones, va incluso más allá del mismo derecho penal proporcionando mejores garantías a los sujetos de la sanción. Esta facultad de policía administrativa, que se refleja en potestad sancionatoria, derivada del poder del Estado para reprimir todas aquellas conductas que atenten contra el orden social en general, como consecuencia lógico-jurídica de ello, es que los principios propios del derecho penal se aplicarán al derecho sancionatorio administrativo.

Es por esto que desde la actual orientación de nuestro derecho penal, podemos decir que para que opere la sanción administrativa, se deben dar los presupuestos requeridos, es decir, que exista la acción y que esta a su vez sea típica, antijurídica y culpable; lo cual en términos generales significa que debe existir:

En primer lugar, una acción final, es decir que el resultado sea el producto de la intención del sujeto infractor; segundo y como consecuencia de lo anterior, que esa acción esté consagrada y determinada en una ley anterior (tipicidad); tercero, que se lesione un interés jurídicamente protegido por la ley, es decir, que el individuo pudiendo actuar conforme a derecho, eligió infringir la ley (antijuridicidad); y, cuarto, que esa acción sea imputable al sancionado, en

tanto que conocía –conciencia- y quería –voluntad- realizarla (culpabilidad).

No obstante lo expresado, es menester advertir que los principios penales deben aplicarse a los procedimientos sancionatorios administrativos con cierto grado de “matización”, pues de lo contrario se estaría incurriendo en el imperdonable error dogmático de imprimir exactas y severas restricciones, a una facultad sancionatoria que, como es el caso de la administrativa frente a la penal, afecta libertades y derechos en forma que podríamos denominar “leve” (si se le compara con la afectación penal) y por lo tanto merece controles, procedimientos y parámetros ligeramente más laxos para su correcta aplicación, que los que son del resorte de la referida rama del derecho.

### **2.1.1. Principio de legalidad.**

Es el principio en virtud del cual los poderes públicos han de ser ejercidos en los términos que la Constitución Nacional establece; Héctor Jorge Escola, al referirse al principio de legalidad manifiesta:

*“Si la expresión ‘legalidad’ viene a designar la cualidad de aquello que es conforme a la ley’ - entendida ésta en su sentido amplio o material, equivalente a derecho -, el principio de legalidad, como tal, significa el sometimiento o subordinación de la administración pública al bloque jurídico, comprendiendo la condición de que la administración debe actuar siempre con arreglo al derecho, incluido aquel que ella misma elabora. Se señala, a veces, que el principio de legalidad impone, además, la exigencia de que la administración debe orientar su accionar, como objetivo general y siempre presente, al logro o satisfacción del interés público, principalmente porque el orden normativo aplicable a la administración pública y a las relaciones que su actividad origina, está*

*impregnado de esta finalidad superior<sup>8</sup>.*"

Sobre el particular, a continuación se plasman los artículos de la Constitución Nacional que abordan la materia:

*ARTÍCULO 6: "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Nacional y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."*

*ARTÍCULO 122: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento."*

*ARTÍCULO 29 INCISO 2°: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con advertencia de la plenitud de las formas de cada juicio".*

Este principio se resume en la idea de que los funcionarios públicos están obligados a realizar todos los actos propios de la esfera de su competencia, nada más, ni nada menos.

El principio de legalidad es una de las consecuencias obvias del Estado de Derecho. La legalidad administrativa es el resultado normativo de la vinculación social entre administradores y administrados, por lo que se señalan con alcance imperativo el conjunto de reglas jurídicas (de legitimidad) y políticas (de

---

<sup>8</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. Ob. Cit. Volumen I Pag. 154

oportunidad) al que debe ajustarse el obrar público. Esa misma legalidad reglamentaria de los aspectos sustantivos de la relación, arbitra los resortes procesales por lo que se encierra la actuación pública. En este orden de ideas el principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa.

De hecho los actos proferidos por la administración se encuentran amparados por la presunción de que han sido expedidos conforme al principio de legalidad, esta presunción se fundamenta, al decir de Diego Younes Moreno, en las siguientes razones:

*“La primera, que los funcionarios están sujetos a la Constitución y la ley según lo pregonan el art. 6° de la Constitución de 1991; la segunda, que los funcionarios juran cumplir aquella y esta; la tercera, que las funciones de sus respectivos empleos están previamente descritas en la ley o reglamento, los cuales disponen con arreglo a qué procedimientos se han de conformar sus decisiones; y, finalmente, que los funcionarios de la administración están sujetos a distintos controles, como lo son el político, el control del ministerio público y el control jerárquico...”<sup>9</sup>”*

Según García de Enterría, el principio de legalidad tiene una doble vertiente, por una parte, no hay infracción ni sanción administrativa posibles sin ley que las determine de una manera previa, por otro lado, esa previsión legal, que tiene aquí además el carácter propio de la legalidad administrativa que nos es conocida, y deriva en la atribución de la administración de potestad para sancionar, tiene que realizarse precisamente a través de la ley formal.

---

<sup>9</sup> YOUNES MORENO, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.

En materia de sanciones administrativas, no se puede imponer una pena por simple analogía, reconociendo el principio fundamental del derecho penal expresado en los términos *NULLUM CRIMEN NULLA POENA SINE LEGE*, de acuerdo con el cual no puede haber crimen ni pena sin no están establecidos en una ley preexistente y exactamente aplicable al caso.

La Corte Suprema de Justicia expresó al respecto:

*“La legalidad de la pena constituye garantía no solamente con relación al procesado, sino para el Estado igualmente, pues el ejercicio del poder punitivo que cumple a su nombre la autoridad judicial legítima ha de ser desarrollado solamente en las condiciones prescritas en la ley, y no puede ser soslayado por un acto ilegal de uno de sus funcionarios, ni ignorado por el Juez al que jerárquicamente le compete revisar el pronunciamiento, precisamente en procura de hacer efectiva la legalidad de las decisiones.”*

*“Cuando la Constitución en su artículo 230 consagra la independencia del juez al disponer inequívocamente que los jueces en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, no da una independencia tal que los coloque por encima o al margen de la misma. Es evidente que el Juez debe aplicar el mandato legal, por ser la expresión de la voluntad soberana del Estado, tal como objetivamente lo reconoce él en el caso concreto, y no su discrecionalidad<sup>10</sup>.”*

---

Santa Fe de Bogotá, D.C. 1994. Pag 141

<sup>10</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de Noviembre 11 de 1992. Mag. Pte. Dr. Juan Manuel Torres

Para José Roberto Dromi, el principio de la legalidad lo integran:

**“a) Normatividad Jurídica.** *Toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, cualquiera que sea su fuente: Constitucional, legislativa o administrativa. La totalidad del ordenamiento jurídico rige para cada caso administrativo.”*

**“b) Jerarquía Normativa.** *Ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de rango superior. Las normas u órdenes del superior no pueden ser derogadas o rectificadas por el inferior. Ello atañe a la unidad del sistema y al normal desenvolvimiento del orden jurídico.”*

**“c) Igualdad Jurídica.** *La Administración no puede conceder prerrogativas o privilegios a unos y negar arbitrariamente derechos a otros. Cuando existen intereses contrapuestos de los administrados en un procedimiento (concursos, licitaciones públicas, franquicias, exenciones, etc.), éste adquiere carácter contradictorio y la administración está obligada a dar una participación igualitaria a los interesados, so pena de ilegitimidad de la decisión por afectar la imparcialidad que debe guardar en el trámite. (...)”*

*“El principio de la igualdad supone un tratamiento igual para situaciones iguales.”*

**“d) Razonabilidad.** *Todo acto de la Administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos, conductas y circunstancias que los causen.”*



*“Tiene que haber una relación lógica y proporcionada entre el consecuente y los antecedentes, entre el objeto y el fin. Por ello, los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico.”*

*“e) **Control Judicial.** La validez de todo el ordenamiento jurídico radica en respetar el orden de prelación que impone la pirámide jurídica, en cuyo vértice se sitúa la Constitución Nacional. La Constitución instituye el Poder encargado de su preservación: el judicial, confiriéndole el control de Constitucionalidad de todos los actos estatales. La juridicidad exige la justiciabilidad de los actos de la Administración<sup>11</sup>”.*

La primera manifestación de la legalidad fue el mandato de tipificación en una norma previa, con esto se pretendía lograr una seguridad jurídica que se consideraba imprescindible, Tanto para el ciudadano como para las instituciones públicas.

Expresa García de Enterría, refiriéndose al principio de legalidad, que *"es la expresión del principio NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE. La ley ha de preceder a la conducta sancionable, así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse<sup>12</sup>."*

Las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad al momento de producirse la conducta enjuiciable sino que han de estar previstas con un grado de precisión tal que priven al operador jurídico de

---

<sup>11</sup> DROMI, José Roberto, Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Argentina. 1996, Pag 209 a 223.

cualquier veleidad creativa, analógica o simplemente desviadora de la letra de la ley.

#### 2.1.1.1. Contenido del Principio de Legalidad.

El principio de legalidad implica, al menos, la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior (*lex previa*) y que la ley describa un supuesto de hecho determinado. El principio de legalidad comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial transcendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas y se sepa a que atenerse en cuanto a la propia responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que se ha identificado como ley en sentido formal.

Estas dos garantías en el lenguaje jurídico tradicional siempre se han denominado de reserva legal y de tipicidad, criterios que en el fondo son cuestiones inescindibles entre sí. La reserva de ley lo que indudablemente persigue es que preexista al hecho material de la infracción e imposición de sanciones, la tipificación de aquellas y el señalamiento de éstas, en garantía de quien, a la vista de estas prohibiciones y de sus consecuencias, conscientemente se determine a acomodar o no su conducta a lo que esa legislación prevé. Si se nos permite la comparación, esta circunstancia podría

---

<sup>12</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Ob. Cit. Pag 174.

equipararse a lo que se conoce en derecho penal como la “exigibilidad de comportamiento diverso”, que no es cosa diferente a la posibilidad de exigir a un sujeto determinado, la observancia de una conducta distinta a la que conscientemente realiza y que resulta vulneratoria de un bien jurídicamente tutelado, circunstancia que le hace acreedor al respectivo juicio de reproche, en tanto que pudiendo obrar lícitamente, escogió el camino constitutivo de violación de la ley.

Siempre deberá ser aplicable en el campo sancionador el cumplimiento de los requisitos Constitucionales de legalidad formal y tipicidad, como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano.

Cuando una disposición administrativa infringe el principio de legalidad debe ser declarada nula por los tribunales. Lo que si bien jurídicamente no ofrece, ningún problema, si los presenta, y muy graves, en el terreno práctico, ya que la nulidad de una regla provoca indefectiblemente un vacío normativo que se traduce en la impunidad de las conductas hasta que aparezca una nueva norma válida y eficaz.

De otro lado, la declaración de nulidad del reglamento puede provocar, también, la anulación de las sanciones impuestas a su amparo, configurando lo que la jurisprudencia y la doctrina han dado en llamar la “pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos por desaparición de los fundamentos de hecho y de derecho.”

Es lo que se conoce como decaimiento del acto administrativo, nombre dado por la doctrina y la jurisprudencia. Según el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, todo acto administrativo será obligatorio, afirmación que debe entenderse como que es de obligatorio e inmediato cumplimiento, por estar

dotado de fuerza ejecutoria y por lo tanto, amparado por la presunción de legalidad, excepto en los siguientes casos:

- Que exista norma expresa que aplaze o difiera su obligatorio cumplimiento.
- Que haya sido anulado por la jurisdicción en lo contencioso administrativo.
- Que se haya suspendido provisionalmente sus efectos por la misma Jurisdicción .
- Que se configure, respecto del acto, una de las circunstancias que, de acuerdo con el precepto legal, conducen a la pérdida de fuerza de ejecutoria.

Así lo consignó el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 1359 del 12 de octubre de 1990, con Ponencia del H. Consejero Doctor Guillermo Chahín Lizcano:

*“Sea la primera establecer con toda precisión que la sanción impugnada el 31 de agosto de 1984 mediante la resolución número 3971, la cual fue recurrida en reposición, por el actor dentro del término legal. Se desató el recurso el 9 de noviembre de 1984 mediante resolución 5664, también objeto de la demanda contenciosa.”*

*“Igualmente precisa la Sala que, de una parte, el Consejo de Estado anuló el artículo 3° del Decreto 252 de 1982, mediante sentencia de noviembre 23 de ese año y, de otra el Gobierno Nacional, con el Decreto 2656 de octubre 26 de 1984, derogó expresamente los Artículos 1° a 5° del Decreto 252 de 1982.”*

*“Las anteriores precisiones permiten a la Sala advertir que efectivamente los actos acusados sufren el fenómeno del decaimiento, figura que se consagró en nuestra legislación positiva en el artículo 66 del Decreto 01 de 1984. Se observa que, en realidad, si alguna vez tuvieron existencia jurídica los fundamentos de derecho que sirvieron de sustento a los actos administrativos acusados (Artículo 3° Del Decreto 252 de 1980), ellos evidentemente desaparecieron cuando se efectuó, por una parte, la derogatoria expresa aludida y por la otra, la declaración de nulidad proferida por el Consejo de Estado.”*

*“En virtud de las circunstancias descritas, se produjo el decaimiento de los actos acusados por desaparición de los fundamentos de derecho (numeral 2°, Artículo 66 del C.C.A) tal como se alegó en la demanda.”*

*“Así las cosas, resulta acertada la decisión adoptada por el Tribunal, cuando sentenció ordenando declarar la nulidad de los actos sancionatorios en virtud de que ellas se apoyaron en el artículo 3° del Decreto 252 de 1980.”*

Entre las previsiones legales referentes a la pérdida de fuerza ejecutoria de las decisiones administrativas, surgen dos grupos nítidamente diferenciados: el primero se refiere al efecto de pérdida, debido a una decisión jurisdiccional (Decreto de suspensión provisional y sentencia de nulidad); el otro lo constituyen las demás causales de pérdida de fuerza ejecutoria, que se precisan así:

- Por propia disposición del acto.

Cuando aplaza o difiere su cumplimiento; como cuando se establece un beneficio para los administrados del que deben hacer uso en cierta oportunidad, como sucede con las amnistías. Cuando se cumple la condición resolutoria de la cual dependía la ejecución del acto, la sola ocurrencia de la condición hace desaparecer los efectos pretendidos por el acto.

- Por razones fácticas.

Cuando desaparece la razón de hecho a que está subordinada la eficacia de la decisión.

Por inactividad de la administración a cuyo cargo estaba la ejecución del acto por más de cinco (5) años.

En cuanto a las normas con rango de ley, es la Corte Constitucional la que controla su constitucionalidad y, en lo que aquí afecta, comprueba si la ley ha regulado efectivamente la materia reservada y, en su caso, si ha procedido a una remisión normativa correcta.

### **2.1.2. Principio de tipicidad.**

La Constitución ha reconocido lo que configura la potestad sancionatoria de la administración, aun cuando con los necesarios controles para preservar y garantizar los derechos de los ciudadanos. Entre los límites que tal potestad encuentra en la propia Constitución ha de situarse en lugar de preferencia el de la legalidad, según el cual la cobertura de aquella ha de estar constituida

necesariamente por norma que se ocupe de la tipificación de las infracciones al igual que la determinación de las sanciones correspondientes.

El principio de legalidad impone la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes, exigencia que afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y grado de sanciones susceptible de ser impuesta.

La tipicidad, ha sido entendida de tiempo atrás como la “*abstracta definición que el legislador hace de una conducta en cuanto la considera reprochable y punible*”<sup>13</sup>. La especialidad de la conducta a tipificar se deriva una doble exigencia: Del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación; y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.

No son admisibles cláusulas, generales o indeterminadas de infracción, que permitirían al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una especificación normativa. Hay infracciones legales que no lesionan ningún bien jurídico ni representan ningún peligro social, respecto de las cuales el ordenamiento reacciona al margen del

---

<sup>13</sup> REYES ECHANDIA, Alfonso. Derecho penal General. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá D.C. 1995. Pag 65.

sistema de sanciones personales, e incluso permite con frecuencia subsanar.

#### 2.1.2.1. Formas de Incumplimiento del Deber de Tipificación.

##### - Ausencia Absoluta de Tipificación.

Muy rara vez las normas sectoriales se olvidan de cerrar su regulación con un capítulo dedicado a la tipificación de las infracciones y sanciones. Pero en cambio, es muy corriente que la enumeración no sea exhaustiva, de tal manera que algún supuesto quede sin tipificar. Si tal sucede, igual da que las cosas permanezcan así o que luego un reglamento supla esta carencia, puesto que en ambos supuestos se incumple el mandato legal.

En la práctica forense es habitual encontrar alegatos encaminados a demostrar la “ausencia de tipificación de los hechos realizados”, queriendo ello significar que tales conductas no aparecen descritas como infracción al ordenamiento jurídico en una norma de contenido sancionatorio.

El mandato de tipificación implica la exigencia de una norma que describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho no puede ser calificado como infracción.

Sin embargo, el proceso de tipificación no termina aquí por cuanto se exige además que el hecho concreto imputado a una persona determinada, corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma, si tal correspondencia no se presenta, se produce la referida ausencia de tipificación.



- Insuficiencia de la Tipificación.

No basta tampoco con que la ley aluda simplemente a la infracción, ya que el tipo ha de ser suficiente, es decir, que ha de contener una descripción de sus elementos esenciales; y si tal no sucede se produce otra modalidad de incumplimiento del mandato de tipificación.

Como puede suponerse, aquí surge el problema de determinar que es lo esencial en el tipo, tarea que en buena parte corresponde realizar a la doctrina; pero que en último extremo se decide casuísticamente por los tribunales.

La tipificación supone en todo caso la existencia de una lex certa que permite predecir con suficiente grado de certeza las conductas infractoras y se sepa a que atenerse en cuanto a la propia responsabilidad y a la eventual sanción.

La suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, sino en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye una infracción y, además, debe conocer también cual es la respuesta punitiva que a tal infracción depara en el ordenamiento. La tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.

La descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo contadas excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite y en consecuencia, lo pertinente es exigir la mayor precisión posible.

- Imperfección de la Remisión Reglamentaria.

Toda vez que el mandato de tipificación legal no implica la exclusión absoluta de la intervención reglamentaria, con tal que sea debidamente habilitada al efecto, surge lógicamente una nueva posibilidad de incumplimiento: la derivada de una remisión imperfecta al reglamento. Si la remisión no es correcta, no puede considerarse válida y el reglamento no estará legitimado para completar la tipificación insuficiente de la Ley.

- Tipificación de infracciones y Atribución de Sanciones.

El mandato de tipificación se desarrolla en dos planos sucesivos: primero ha de declarar la norma cuales son las conductas que se consideran infracción administrativa y luego ha de atribuir a cada una de tales infracciones la sanción que le corresponde. En realidad se trata de un doble mandato, a saber: tipificación de infracciones y tipificación de sanciones, aunque con frecuencia se reserva la expresión "tipificación" para las infracciones, dado que en las sanciones la norma no tipifica propiamente sino que se limita a "atribuir" una consecuencia determinada.

En el campo del derecho penal la estructura de la norma punitiva es muy sencilla, puesto que la tipificación de la conducta y la sanción de la misma tienen lugar, salvo excepciones, de forma clara e individualizada, mientras que en el derecho sancionatorio administrativo se torna mucho más compleja, toda vez que con frecuencia la tipificación no se efectúa en forma directa sino por remisión y la atribución no es individualizada sino genérica. Lo anterior quiere decir que el mandato de tipificación tiene un alcance distinto en el ámbito administrativo.

- Precisión de la tipificación.

En este aspecto, lo ideal es que la norma realice su tarea tipificadora de manera precisa y autónoma, de suerte que el tipo quede perfectamente descrito en una sola norma, requisito cuyo cumplimiento no resulta fácil de cumplir. Con frecuencia la norma tipificadora ha de acudir al complemento de otra, así es como el legislador puede hacer uso de técnicas normativas del estilo de conceptos jurídicos indeterminados y de los conceptos cuya determinación permite un margen de apreciación que queda bajo la facultad discrecional del intérprete de la norma, vale decir el funcionario encargado de su aplicación.

No obsta a la suficiencia de la descripción, la circunstancia de que en el tipo aparezcan incrustados conceptos jurídicos indeterminados, cuya utilización en la ley es con frecuencia inevitable y por ende lícita.

### **2.1.3. Culpabilidad.**

En virtud de expresa disposición legal (Artículo 5° Código Penal), debe aplicarse a la contravención el criterio de culpabilidad. Ello supone que la expedición del acto administrativo sancionatorio debe hacerse sobre la base de la plena prueba de la culpabilidad del infractor, correspondiendo a la administración pública la carga de la prueba del elemento subjetivo del tipo. Así mismo, por extensión analógica, son aplicables las causales de inculpabilidad: caso fortuito o fuerza mayor, insuperable coacción ajena y error de hecho.

Eduardo García de Enterría manifiesta al respecto:

*"Se pretendió en tiempos que la responsabilidad administrativa a efectos de sanciones administrativas era una responsabilidad objetiva, que no requería dolo o culpa en la conducta sancionable. Esta posición fue condenada, primero por la jurisprudencia, desde finales de los años sesenta, después por la regla de la aplicación general de los principios del Derecho penal al Derecho sancionador administrativo que recibió respaldo Constitucional en el artículo 25 tantas veces citado. Uno de esos principios es justamente el de culpabilidad, que supone imputación y dolo o culpa en la acción sancionable<sup>14</sup>."*

Sobre el particular y en concordancia con anteriores apreciaciones, consideramos que, si el derecho sancionatorio administrativo se limita a navegar en la estela del derecho penal y a reproducir miméticamente lo que en él se está haciendo, cometerá un error dogmático gravísimo y lo que es peor, traicionará los intereses de la justicia, el interés público y el orden social porque, si es bien bueno que el derecho sancionatorio administrativo abandone, definitivamente, las actitudes autoritarias del pasado, tampoco es deseable que pierda su identidad por completo, ahogándose en los rígidos moldes del derecho penal, que no son los suyos. Con lo cual volvemos a lo de siempre: la culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas **pero no en los mismos términos que en el derecho penal** y a los juristas corresponde determinar cuales son sus peculiaridades.

A nuestro juicio, existen varias circunstancias de hecho y de derecho, que permiten diferenciar entre la culpabilidad del derecho penal y la del derecho sancionatorio administrativo, observémoslas en detalle:

---

<sup>14</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Ob. Cit. Pag. 177

2.1.3.1. En primer lugar, en el derecho penal el repertorio de ilícitos es bastante breve (si se le compara con las contravenciones administrativas), lo cual permite que sea poco frecuente cometer un delito sin tener conciencia de ello. En cambio en el derecho sancionatorio administrativo, los repertorios de conductas ilícitas son inabarcables y prácticamente infinitos, lo que conlleva a sustituir el conocimiento real por la ficción legal de que se conocen. Por tanto si la culpabilidad se concibe como conciencia y voluntad de alcanzar un resultado lícito y se ignora de hecho que es ilícito, el sistema cae por su propia base.

Es de resaltar que aquí, el error y la ignorancia adquieren una singular trascendencia, debiendo buscarse una forma de determinar hasta que punto el sujeto actuó dentro del marco de la diligencia exigible. El ciudadano no puede conocer los ilícitos que se van creando, pero tampoco puede refugiarse en su ignorancia. Sin embargo, su responsabilidad le será exigida no ya por sus conocimientos reales sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida. Diligencia que es variable en atención a las circunstancias personales de cada uno: grado de cultura, medio en que vive, grado de proximidad del ilícito a sus actividades habituales y, sobre todo, profesión.

2.1.3.2. En el derecho sancionatorio administrativo tiene capital importancia el principio de la buena fe, la cual de alguna manera llega a complementar la diligencia debida. Una buena fe que se refiere esencialmente a las relaciones entre los administrados y la Administración Pública.

2.1.3.3. En el derecho sancionatorio administrativo predominan las llamadas infracciones formales, constituidas por una simple omisión o comisión antijurídica que no precisa ir acompañada de un resultado lesivo. El incumplimiento de un mandato o prohibición ya es, por si mismo, una infracción

administrativa. El delito penal, de acuerdo con la moderna interpretación de las escuelas y esquemas de esta rama del derecho, está determinado por la lesión de un bien jurídicamente tutelado, el resultado es aquí una lesión, mientras que la infracción administrativa está determinada por el simple y llano incumplimiento, "agravado o atenuado" por la lesión o daño que con él puedan eventualmente producirse.

#### **2.1.4. Proporcionalidad.**

El principio de proporcionalidad se formuló como regla del derecho penal en los orígenes modernos de esta disciplina, más exactamente con la aparición de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Artículo 9°) cuando se refiere a las "penas estricta y evidentemente necesarias", conceptos que pasan literalmente al Artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Este principio supone una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta, dejando por fuera toda medida que resulte excesiva o innecesaria frente a la gravedad y lesividad de la conducta del infractor.

El principio de proporcionalidad tiene su justificación doctrinal, en la obligación que le asiste a la Estado de utilizar los mecanismos de coerción, que le han sido entregados por virtud de la ley para lograr el bien común y los cometidos de interés general, de la manera más "discreta" y cuidadosa posible, de suerte que el ciudadano que eventualmente fuere objeto de una investigación de tipo penal o administrativo, por la supuesta comisión de una conducta considerada como reprochable y/o punible, se encuentre en igualdad de condiciones frente

al “aparato” estatal y de esta manera pueda ejercer su defensa dentro del más seguro clima de respeto por los derechos que le asisten para garantizar su dignidad como persona.

#### **2.1.5. Presunción de inocencia.**

Este principio se deriva de la obligación que le asiste a la administración en lo atinente a respetar la garantía del debido proceso y está estatuido en el tercer inciso del Artículo 29 de la Constitución Nacional que a la letra reza: “Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable...”

Con base en este principio se establece que la sanción requiere, para su procedibilidad, de plena prueba. Una de las principales consecuencias del principio constitucional de la presunción de inocencia, es la contenida en el aforismo latino "*IN DUBIO PRO REO*", el cual obliga a suplir con presunciones de inculpabilidad una laguna probatoria.

Sin perjuicio de las medidas preventivas existentes en diversas áreas del derecho sancionatorio administrativo, el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente antijurídicas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución tanto administrativa como jurisdiccional que se base en la condición o conducta de las personas de cuya apreciación derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos. Los procedimientos sancionatorios deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Es inimaginable imponer a alguien la carga de probar su inocencia, lo que normalmente equivale a una prueba diabólica. Toda sanción ha de apoyarse en una actividad probatoria que naturalmente está a cargo de quien realiza la imputación, vale decir, del Estado, quien deberá demostrar la existencia e imputabilidad de la infracción que se reprime, sin la cual la represión misma no es posible. Esta carga de demostrar la imputación que se realiza, comprende la obligación de producir pruebas de oficio tendientes a conducir a la certeza de las mencionadas imputaciones y por supuesto, comprende también la obligación de conceder al imputado todos los mecanismos probatorios que éste solicite, siempre y cuando obviamente, los mismos resulten legales, conducentes, pertinentes y eficaces.

El derecho de presunción de inocencia comporta: que la sanción este basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminación de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valoradas por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio, de modo que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par la certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos, de manera que el artículo 29 de la Constitución Nacional rechaza la inversión de la carga de la prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción.

#### **2.1.6. Prescripción.**

El principio de prescripción está íntimamente ligado con los fenómenos jurídicos que generan la imposibilidad de iniciar una acción (caducidad) o de hacer exigible una obligación o derecho (prescripción).



Su legitimidad se deriva de la obligación que tiene el Estado de brindar seguridad jurídica a sus administrados y constituye una medida de apremio y en algunos casos de sanción, para el ente encarado de la investigación de una conducta determinada o la exigibilidad del cumplimiento de un acto administrativo.

Como se observó anteriormente, el término de caducidad de la acción es de tres (3) años contados a partir de la comisión de la infracción. Término que obliga a que el proceso sancionatorio deba iniciarse dentro de los tres años siguientes a la fecha en que fue acometida la acción u omisión del presunto infractor. Transcurridos los tres años ya no se puede iniciar el procedimiento, salvo que la conducta se haya mantenido en el tiempo de manera ininterrumpida.

En lo que toca a la exigibilidad de la sanción, el Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo., dispone que el término de prescripción de la pena es de cinco (5) años, contados a partir del momento en que quede ejecutoriada o en firme el acto administrativo que la impone. Transcurridos cinco años a partir de la fecha en que quedó en firme la Resolución que impuso una sanción sin que ésta se haya ejecutado, ya no se podrá cobrar o exigir su cumplimiento.

### **3. RELACIONES ENTRE LA POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA Y LA JURISDICCIÓN PENAL.**

#### **3.1. Incompatibilidad y *non bis in idem*.**

En virtud de este principio, nadie puede ser sancionado dos veces por el

mismo hecho. Este principio supone, que no recaiga duplicidad de sanciones en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hechos y fundamentos, sin existencia de una relación de supremacía especial de la administración.

Para algunos resulta absurdo que se condene un hecho u omisión, al mismo tiempo, como una transgresión grave (delito) y como una violación menos grave (contravención o infracción administrativa). Estas personas argumentan que las multas administrativas, no constituyen una reparación del daño, sino sanciones represivas, con una finalidad intimidatoria, aunque sean impuestas por la autoridad administrativa, de lo que se desprende que la existencia de dos procedimientos sancionatorios viola el principio *NON BIS IN IDEM*, porque el procedimiento administrativo es un verdadero proceso.

En su origen, el principio del *non bis in idem* fue una derivación de la cosa juzgada en sus dos vertientes o efectos: el positivo (lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica) y el negativo (imposibilidad de que se produzca un nuevo planteamiento sobre el tema). Con el tiempo se ha ido experimentando un proceso de extensión continua: de su vertiente claramente procesal ha pasado a presentar un componente esencialmente sustancial - imposibilidad de sancionar dos veces un mismo hecho, con independencia de si ello implica la existencia, o no, de un proceso judicial y su reproducción y de su ámbito preferente de aplicación - que ha sido tradicionalmente el de infracción/sanción jurídico penal, y que se ha tornado de aplicación en toda rama jurídica en la que exista potestad sancionadora.

En Derecho Civil, para que el principio de cosa juzgada surta efecto en otro juicio, es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que está invocada, concorra la más perfecta identidad entre **las cosas, las**

**causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron.** Esta triple identidad, no es en efecto, fácilmente adaptable al ámbito que se está examinando, dado que la responsabilidad administrativa de los sujetos es muy distinta a la correlativa responsabilidad penal, ejemplo la culpabilidad.

Los hechos admiten una descomposición analítica desconocida igualmente en el caso penal. Por lo demás la identidad de hechos es una cuestión que dista mucho de estar resuelta tanto en el terreno sustancial como en el procesal.

En cuanto a las causas y fundamentos, cuando están en juego dos ordenes -el penal y el administrativo- las causas han de ser, por definición, siempre distintas.

Habitualmente la jurisprudencia justifica la duplicidad de infracciones por la presencia de bienes o intereses jurídicos de naturaleza distinta, que cada norma quiere proteger por su cuenta. Esta posición es la que el autor de este trabajo considera más acertada, pues se trata de la concurrencia de dos sanciones que, pese a ser motivadas por los mismos hechos, cada una resulta impuesta por la vulneración de bienes e intereses jurídicos sustancialmente diferentes como en efecto son los que competen a lo penal y lo administrativo.

Sobre el particular manifiesta Roberto Dromi:

*“Diversas sanciones jurídicas, en ciertos casos, pueden concurrir sobre un mismo hecho o actor. En razón de ser uno el ilícito jurídico, y distintas sus manifestaciones, es posible admitir la compatibilidad entre esas distintas manifestaciones (ilícito penal, ilícito civil, ilícito administrativo, ilícito fiscal, etc...) ya que un solo acto puede a la vez*

*infringir diversos órdenes jurídicos” (...)*

*“También pueden concurrir sanciones administrativas con sanciones judiciales, aunque se trate de dos órganos de competencia independientes, sin que lo resuelto por una prejuzgue la resolución de la otra. Son distintos los procedimientos, las competencias, la calificación legal de las infracciones, las sanciones aplicables y las valoraciones jurídicas en cada caso. Por ejemplo, el funcionario que comete una falta, al mismo tiempo constitutiva de delito, puede quedar simultáneamente sometido a un sumario administrativo y a un proceso penal. La independencia funcional de la sanción disciplinaria y la justicia penal demuestran que la Administración Pública, ante el resultado del sumario, podrá decretar la sanción administrativa que corresponda sin esperar el resultado de la investigación delictiva.”*

*“Por otra parte, ni el sobreseimiento ni la inocencia criminal excusan la responsabilidad por la falta disciplinaria. Tampoco la sanción disciplinaria excluye la posibilidad de que por la misma causa concurrente se establezcan otras responsabilidades de naturaleza civil, penal o administrativa. Por ejemplo sobre un agente del estado puede recaer una sanción penal por defraudación, una sanción administrativa de exoneración y una sanción civil reparatoria del daño material causado<sup>15</sup>.”*

Para el caso del derecho colombiano, compartimos los planteamientos expuestos por Dromi en los párrafos anteriores y los consideramos de plena aplicación en lo que hace a nuestra normatividad, pues en nuestro País también

se presenta el fenómeno de la iniciación de procedimientos que, pese a ser motivados por circunstancias concurrentes, se desarrollan con total independencia de los resultados del otro. A guisa de ejemplo podemos detenernos a observar algunos casos de investigaciones penales y disciplinarias desarrolladas en Colombia por la comisión de conductas que atentan contra los derechos humanos, en donde se ha proferido condena penal y absolución disciplinaria o viceversa, con total independencia la una de la otra.

### **3.2. Primacía del enjuiciamiento penal sobre el administrativo.**

Trás observar lo expuesto en el numeral anterior y no obstante la necesidad de observar los principios del derecho penal en la imposición de las sanciones administrativas (más por mandato constitucional que por cualquier otra causa), concluimos que la pretendida supremacía que algunos autores le confieren al enjuiciamiento penal respecto de la investigación administrativa, carece de fundamento contundente y consiste en una mera apreciación que a nuestro juicio, no es de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano.

Esta aseveración tiene sustento en las siguientes consideraciones básicamente:

**3.2.1.** Se trata de procedimientos desarrollados por autoridades que no tienen ningún tipo de vínculo jerárquico ni funcional.

**3.2.2.** Pese a motivarse por los mismos hechos, se trata de reprimir o reprimir las lesiones a bienes jurídicos de diferente naturaleza.

---

<sup>15</sup> DROMI, José Roberto. Ob. Cit. Pag 265

**3.2.3.** Se utilizan procedimientos que aún cuando se identifican en lo que se refiere a los principios rectores, son sustancialmente distintos.

**3.2.4.** Las competencias de cada autoridad (penal y administrativa) se desarrollan con independencia.

**3.2.5.** La calificación legal de las infracciones es diferente.

**3.2.6.** Las sanciones aplicables son diferentes y diferente es su finalidad.

**3.2.7.** Las valoraciones jurídicas son diferentes en cada caso.

## CAPITULO TERCERO

### PARTE PROCESAL

#### 1. PODER SANCIONATORIO AMBIENTAL.

El poder sancionatorio en derecho ambiental divide las sanciones a imponer en sanciones o medidas preventivas, diferenciándose en que las segundas serán impuestas sin mediar actuación del destinatario de las mismas, en razón de que son un mecanismo para prevenir el daño o su propagación si ya se ha producido, y las segundas se imponen para castigar una conducta nociva, es decir, cuando ya ha sido establecida la magnitud del daño causado.

Acercas de la autoridad competente para la imposición de sanciones y medidas preventivas, se establece en el artículo 83 de la Ley 99 de 1993 que:

*“El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen Constitucional especial, quedan investidos a prevención de los demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas, sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso”*

Como todas las manifestaciones del poder público, el poder de policía esta subordinado a los mandatos constitucionales.

Según el artículo 3° de la Constitución Nacional, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la

ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución Nacional establece. Acorde con este mandato, el Artículo 6° dispone que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Nacional y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitaron en el ejercicio de sus funciones.

El precepto Constitucional señalado, puede ser entendido desde dos perspectivas:

El particular que acata los preceptos constitucionales y legales no puede ser molestado por las autoridades, pero cuando infrinja cualquiera de ellos puede ser compelido por ellos a restablecer el orden alterado con su conducta y a acatar los mandatos infringidos.

A los particulares sólo les puede sancionar por su conducta contraria a la Constitución Nacional y las leyes, por las autoridades que constitucional o legalmente estén investidos de competencia para hacerlo.

En este orden de ideas si los particulares infringen la normatividad ambiental de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 99 de 1993, sólo el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, sin perjuicio de los departamentos, municipios y distritos con régimen Constitucional especial, por estar investidos a prevención de las demás autoridades competentes, de función de policía, pueden imponer las sanciones y medidas preventivas establecidas en la legislación ambiental.

La Ley 99 de 1.993 divide la manifestación coercitiva de la autoridad ambiental en sanciones y medidas preventivas, de acuerdo con la gravedad de la



infracción de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales, todo lo cual veremos a continuación:

### **1.1. Sanciones.**

Las que se plasman a continuación, son las sanciones que trae la Ley 99 de 1993, las cuales terminan por convertirse en las únicas sanciones imponibles con ocasión de la contravención a la normatividad ambiental.

**1.1.1. Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales.**

La multa consiste en la pena pecuniaria que se impone a alguien por la omisión en el cumplimiento de un mandato o por la ejecución de una actividad contraria a determinadas disposiciones legales o reglamentarias.

Antes de la Ley 99 de 1993, las multas no sobrepasaban los quinientos mil pesos (\$500.000.00), lo que traía como consecuencia que para el usuario infractor o contaminador, le fuera más rentable cancelar la multa que invertir en sistemas de control ambiental o en equipos de producción limpia, transformando la sanción pecuniaria en un mecanismo preventivo y represivo inoperante. Actualmente, la cuantía de las multas puede ascender hasta trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**1.1.2. Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización.**

Suspensión es la privación temporal del derecho que confiere la concesión de un registro o de una licencia por haberse incurrido en conducta u omisión contraria a las disposiciones ambientales o las establecidas el licencia,

permiso, concesión o autorización si fuere el caso.

La cancelación es la privación definitiva de la autorización que se había conferido por haberse incurrido en hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales o las establecidas en la licencia, permiso, concesión o autorización si fuere el caso.

**1.1.3.** Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión.

Consiste en poner fin a las tareas que en ellas se desarrollan por la existencia de hechos o productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

El cierre es temporal si se impone por un periodo de tiempo preciso, determinado por la autoridad competente y es definitivo cuando no se fije un límite en el tiempo. El cierre puede ordenarse para todo el establecimiento, edificación o servicio, o sólo para una parte o proceso que se desarrolle en él.

**1.1.4.** Demolición de obra a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiéndose suspendido cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables.

Es de resaltar que, en el evento en que el sancionado rehuse a efectuar el trabajo de demolición, ésta podrá llevarse a cabo por la administración misma, pero con cargo a el infractor sancionado.

**1.1.5.** Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna, flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

## **1.2. Medidas preventivas.**

Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación atenten contra el medio ambiente e incluso contra la salud pública, con su imposición se busca evitar que un determinado recurso natural renovable pueda ser objeto de afectación o, si ya lo está siendo, que dicha afectación cese o por lo menos no se expanda y por consiguiente genere un mayor perjuicio para el recurso de que se trate.

### **1.2.1. Amonestación verbal o escrita.**

Consiste en la llamada de atención que se hace por escrito a quien ha violado una disposición ambiental, sin que dicha violación implique peligro para la salud o vida de las personas. Tiene por finalidad hacer ver las consecuencias del hecho, de la actividad o de la omisión, y conminar con que se impondrá una sanción mayor si reincide. Antes de la Ley 99 de 1993 se imponía como sanción, es decir, después de agotar todo el procedimiento establecido en la legislación. Transformándola en medida preventiva de imposición de facto, logra cumplir con el cometido de advertencia y prevenir al infractor acerca de las consecuencias que le acarrearán el continuar con la conducta que vulnera la normatividad sobre protección al entorno.

### **1.2.2. Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna y flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.**

El decomiso de productos o artículos consiste en la aprehensión material del

mismo, cuando su utilización incida en el cumplimiento de las normas ambientales o criterios de calidad admisibles para la normal utilización del recurso. El decomiso se cumplirá colocando los bienes en depósito o en poder de la autoridad sanitaria.

**1.2.3.** Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización.

Esta medida preventiva contempla dos posibilidades, a saber: a) Que se esté causando un daño al medio ambiente; b) Que la obra o actividad se haya iniciado sin contar con el permiso o licencia respectivo.

Sobre el particular es conveniente aclarar, que la fundamentación teórica para adoptar una medida preventiva, cuando determinada obra o actividad se haya iniciado sin contar con el permiso o licencia respectivo, tiene su sustento en una presunción legal que nosotros pretenderemos ilustrar con el siguiente silogismo: “Existe una normatividad que tiene por objeto evitar que se causan daños al medio ambiente, esa normatividad incluye la obligación de solicitar permiso o licencia de la autoridad respectiva, en aras a evitar que la obra o actividad a desarrollar implique un daño para los recursos naturales; luego si se inicia una actividad sin contar con la licencia o permiso cuando estos eran necesarios, se presume que se está causando un perjuicio al medio ambiente”

**1.2.4.** Realización dentro de un término perentorio de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos o impactos causados por la Infracción así como las medidas

necesarias para mitigarlos o compensarlos.

Es importante resaltar que la autoridad ambiental deberá restringir el uso de esta medida, en cuanto a que la misma sólo puede ser ordenada teniendo como norte una finalidad: “Establecer la naturaleza y características de los daños, efectos o impactos causados por la Infracción así como las medidas necesarias para mitigarlos o compensarlos.”

## **2. EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL.**

Para la imposición de medidas preventivas y sanciones por infracción a las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, por expresa remisión del Artículo 85 de la Ley 99 de 1993, se debe seguir y aplicar el procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1.984.

Con la finalidad de respetar el orden establecido en dicho Decreto, así como el desenvolvimiento natural del procedimiento sancionatorio, a continuación realizaremos una explicación paso a paso, lo más minuciosa posible, acerca de cada una de las etapas procesales que caracterizan el procedimiento sancionatorio ambiental.

### **2.1. Aplicación de medidas preventivas.**

De acuerdo con lo preceptuado en el Decreto 1594 de 1.984 y la Ley 99 de 1993, las medidas preventivas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar. Se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

Esta característica de inmediatez de las medidas preventivas, tiene su principal fundamento teórico en lo que los “doctrinantes ambientales” denominan el “principio de precaución”, principio consagrado en el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, en virtud del cual, “...cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”

Para la aplicación de las medidas preventivas puede actuarse:

**2.1.1. De oficio**

**2.1.2. Por solicitud de cualquier persona**

Una vez conocido el hecho o recibida la información, el funcionario deberá comprobarlo y establecer la necesidad de aplicar una medida preventiva, con base en los peligros que el hecho represente para el medio ambiente.

Establecida dicha necesidad, la medida se aplicará y se levantará un acta en la cual consten las circunstancias que la originaron.

**2.1.3. Contenido del acta de imposición de medida preventiva.**

El Acta deberá contener básicamente la siguiente información:

**2.1.3.1. Fecha de imposición material de la medida.**

2.1.3.2. Los hechos, acciones u omisiones presuntamente constitutivas de infracción a las normas de protección ambiental.

2.1.3.3. Identificación de los presuntos infractores (Nombre, lugar de residencia, documento de identificación, o denominación social y domicilio en caso de tratarse de una persona jurídica).

2.1.3.4. Lugar en el cual se cometió la infracción.

2.1.3.5. Funcionario que toma o impone la medida.

2.1.3.6. Descripción de la medida preventiva impuesta y finalidad de la misma.

2.1.3.7. Personas a quienes consta los hechos, debidamente identificadas de ser ello posible.

En el caso del decomiso preventivo el Acta deberá contener, además de la información arriba enunciada, la siguiente:

- Especificación de los individuos o especímenes de fauna o flora o de los productos o implementos decomisados.
  
- El depositario o secuestre designado para la guarda y cuidado de los especímenes u objetos decomisados.

Cuando se tome la medida preventiva de *"Realización de estudios y evaluaciones del daño"* se deberá fijar el término máximo y perentorio en el

cual el presunto infractor realizará dichos estudios y en la misma acta se le advertirá que una vez efectuados éstos y establecidas las medidas necesarias para mitigar o compensar los daños, se fijará un nuevo término dentro del cual deberá llevarlas a cabo.

#### **2.1.4. Notificación de la medida adoptada.**

En la práctica, la persona contra quien se impone la medida se entera de la decisión por encontrarse en el momento y lugar de su aplicación, pero si esto no ocurre, el funcionario encargado de imponer la medida deberá proceder de la siguiente forma:

2.1.4.1. En el caso de una *amonestación escrita* debe remitirla por correo al amonestado si es que no existe otro medio más eficaz, para lo cual se recomienda el uso del correo certificado.

2.1.4.2. Si se trata de la *suspensión de una obra o actividad* y en el lugar de la obra no se encuentra persona alguna, se fijará una copia del acta de la medida en lugar visible de dicha obra o del espacio donde se desarrolla la actividad.

2.1.4.3. En lo que se refiere a las demás medidas, se procederá de acuerdo con lo establecido en los Artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

#### **2.1.5. Recursos**

Contra la imposición de una medida preventiva no procede recurso alguno, pues ésta es de ejecución inmediata.



Aplicada una medida preventiva, se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio, además, sus antecedentes deberán obrar en el expediente del proceso pues sirven como medio de prueba.

## **2.2. Aplicación de sanciones**

El procedimiento sancionatorio se puede iniciar:

- De oficio
- Por solicitud o información de funcionario público
- Por denuncia o queja presentada por cualquier persona
- Como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva.

### **2.2.1. Auto de apertura de investigación**

El procedimiento se inicia mediante un auto de apertura de investigación. El auto será de “Notifíquese, Publíquese y Cúmplase”.

Contra el auto de apertura de investigación no procede recurso alguno.

El auto se notificará al presunto infractor y se publicará en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo.

En el auto de apertura de investigación se puede simultáneamente formular cargos al presunto infractor, si la autoridad ambiental considera que existen

pruebas suficientes que comprometan de manera grave su responsabilidad en cada uno de los cargos.

En este caso se dictará un auto “por medio del cual se abre una investigación y se formulan cargos”, el cual será de “Notifíquese, Publíquese y Cúmplase”.

En el auto se mencionarán las pruebas que sirven de base para la formulación de los cargos.

La notificación del auto que simultáneamente abre investigación y formula cargos, se hará siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 206 del Decreto 1594 de 1.984, el cual se encuentra explicado en el punto 2.2.6.1. del presente capítulo.

### **2.2.2. Notificación.**

Para efectos de notificar este Auto, se debe seguir el mismo procedimiento explicado en el punto 2.2.9.3. de este capítulo (“Notificación de la resolución que impone una sanción o exonera de responsabilidad”), es decir, el procedimiento previsto para la notificación en el Código Contencioso Administrativo.

### **2.2.3. Publicación.**

El auto de apertura de investigación debe publicarse en el boletín o publicación de la entidad (por ejemplo la Gaceta Ambiental que publica el Ministerio del Medio Ambiente) y se debe citar a las personas que puedan estar directamente interesadas o afectadas con la decisión, a través de correo, si no hay otro medio más eficaz, a la dirección que se conozca.

Si los hechos constituyen delito, en el mismo auto se ordenará poner en conocimiento de la autoridad competente dichos hechos, con copias de los documentos pertinentes.

#### **2.2.4 Práctica de diligencias**

Para verificar y esclarecer los hechos u omisiones se podrán adelantar todas las diligencias y practicar las pruebas que se consideren necesarias. La práctica de las diligencias se ordenará por un auto de “Cúmplase”, es decir, que contra éste no procede recurso alguno y por tanto puede ejecutarse en forma inmediata.

#### **2.2.5. Cesación del procedimiento**

Con la finalidad de formalizar la ocurrencia de este fenómeno procesal, se dictará una resolución de cesación de procedimiento, la cual será de “Notifíquese y Cúmplase”, cuando de las investigaciones previas aparezca plenamente comprobado que:

2.2.5.1. El hecho investigado no ha existido

2.2.5.2. El presunto infractor no lo cometió

2.2.5.3. La conducta no está prohibida, o en otras palabras no está tipificada la infracción.

2.2.5.4. El procedimiento sancionatorio no podía iniciarse

#### 2.2.5.5. El procedimiento sancionatorio no podía proseguirse

Esta resolución se debe notificar personalmente al presunto infractor y contra ella procede el recurso de reposición.

- Notificación.

Para efectos de notificar esta Resolución, se debe seguir el mismo procedimiento explicado en el punto 2.2.9.4. de este capítulo (“Notificación de la resolución que impone una sanción o exonera de responsabilidad”), vale decir, la notificación prevista en el Código Contencioso Administrativo.

### 2.2.6. Formulación de cargos

Una vez realizadas las anteriores diligencias y encontrándose comprometida la responsabilidad del presunto infractor, se dictará un auto de formulación de cargos, salvo que éstos ya hayan sido formulados en el auto de apertura de la investigación.

Los cargos son las conductas activas u omisivas y los hechos que se imputan al presunto infractor, que son constitutivos de violaciones a las normas sobre protección ambiental.

En el auto de formulación de cargos, se le hará saber al presunto infractor que dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación puede presentar sus descargos.

El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación.

El auto de formulación de cargos debe ser notificado personalmente al presunto infractor según el artículo 206 de Decreto 1594 de 1.984 y debe ser publicado. Contra éste auto no proceden recursos pues la posibilidad de controvertir los cargos está dada y agotada con la oportunidad de rendir descargos, que dicho sea de paso, ofrece un término mayor que el del simple recurso de reposición.

#### 2.2.6.1. Notificación del Auto de formulación de cargos.

Para notificar el auto de formulación de cargos se sigue un trámite especial

establecido en el artículo 206 del Decreto 1594 de 1.984, que a la letra reza:

*“Si no fuere posible hacer la notificación por no encontrarse el representante legal o la persona jurídicamente apta, se dejará una citación escrita con un empleado o dependiente responsable del establecimiento , para que la persona indicada concurra a notificarse dentro de los cinco (5) días calendario siguientes, Si no lo hace se fijará un edicto en la Secretaría del Ministerio de Salud o su entidad delegada durante otros cinco (5) días calendario<sup>16</sup>, al vencimiento de los cuales se entenderá surtida la notificación”.*

Nótese que la única diferencia que existe entre este procedimiento de notificación, y el previsto en los Artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, consiste en la reducción del término de fijación del edicto en lugar visible de la entidad, pues mientras que éste debe fijarse por diez días, aquel debe serlo únicamente por cinco.

De acuerdo con el Artículo transcrito, el trámite a seguir para la notificación del auto de formulación de cargos es el siguiente:

- El primer paso a seguir es el de dirigirse a la dirección del presunto infractor o al domicilio de la persona jurídica, si es el caso, y preguntar por aquel o por el representante legal de la persona jurídica. En caso de encontrarse la persona, se procederá a notificarlo personalmente del contenido del Auto y se le entregará una copia del mismo. Para dicha notificación se suscribirá un acta de notificación personal.
  
- En caso de que no se encuentre la persona se dejará una citación escrita con

---

<sup>16</sup> Se debe entender que este edicto, debe ser fijado en lugar visible de la Secretaría de la entidad ambiental que

un empleado o dependiente responsable del establecimiento, para que la persona indicada concorra a notificarse dentro de los cinco días calendario siguientes en las oficina de la autoridad ambiental que correspondan según el caso.

De ésta citación deberá quedar constancia de recibido, con firma y cédula de la persona que recibió.

- Si el presunto infractor concurre a notificarse personalmente dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de recibo de la citación, se suscribirá un acta de notificación personal y se le entregará una copia íntegra del auto de formulación de cargos.

- Si vencidos los cinco (5) días no concurre a notificarse, se fijará un edicto en lugar visible de las oficinas de la entidad durante otros cinco (5) días calendario. Una vez desfijado el edicto, se entiende surtida la notificación.

#### **2.2.7. Descargos.**

Dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación del auto de formulación de cargos, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

#### **2.2.8. Práctica de pruebas.**

Luego de recibir los descargos, se procederá a dictar el auto que decreta la

---

expide el auto de formulación de cargos.

práctica de pruebas que se consideren conducentes, las cuales serán practicadas dentro de los treinta (30) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquel en el cual vencía el término para que el supuesto infractor presentara sus descargos.

Este auto será de “Cúmplase”, salvo en el evento en que dicho acto administrativo rechace alguna de las pruebas solicitadas por el investigado, caso en el cual deberá procederse como se explica más adelante.

Este término de 30 días podrá prorrogarse por un periodo igual, si en el inicial no se hubieren podido practicar la totalidad de las pruebas decretadas o si existen nuevas pruebas que merecen ser tenidas en cuenta para la adopción de la decisión.

La totalidad de los costos que demande la práctica de las pruebas serán de cargo de quien las haya solicitado.

#### 2.2.8.1. Auto que rechaza pruebas

Cuando las pruebas solicitadas por el presunto infractor sean inconducentes, impertinentes, ilegales, ineficaces o superfluas deberán ser rechazadas mediante auto, el cual será de “Notifíquese y Cúmplase”.

Este Auto debe ser motivado, es decir, se deben expresar las razones o motivos por los cuales el funcionario considera que las pruebas deben ser rechazadas.

Contra el Auto que rechaza pruebas procede el recurso de reposición.



- Notificación.

El Auto que rechaza las pruebas solicitadas debe ser notificado siguiendo el procedimiento explicado en el punto 2.2.9.4. del presente capítulo.

2.2.8.2. Auto que da por terminado el término probatorio.

El término probatorio de treinta (30) días hábiles (prorrogables por otros treinta) para la práctica de pruebas, no necesariamente debe transcurrir para proceder a calificar la falta o infracción, es decir, cuando se presentan ciertas circunstancias que serán enunciadas a continuación, el funcionario que conoce del proceso podrá proferir un auto mediante el cual se da por terminado el término probatorio, dichas circunstancias son:

- Que el presunto infractor no haya solicitado la práctica de pruebas o que las pruebas solicitadas hayan sido rechazadas, y que el funcionario considere que no es necesario decretar nuevas pruebas pues las existentes son suficientes para demostrar los hechos investigados y entrar a calificar la falta.
- Que el presunto infractor haya aportado pruebas necesarias y conducentes y no sea necesario decretar nuevas pruebas.
- Que las pruebas solicitadas o decretadas de oficio ya hayan sido practicadas y no sea necesario decretar la práctica de otras pruebas.

Este Auto será de “Cúmplase”, es decir, de ejecución inmediata.

### 2.2.9. Calificación de la falta.

Una vez vencido el término probatorio, y dentro de los diez (10) días hábiles posteriores al mismo, se procederá a calificar la falta.

Esta calificación puede dar lugar a una resolución motivada de imposición de una sanción o de exoneración de responsabilidad.

Para la calificación de la falta, la administración debe tener en cuenta circunstancias materiales anteriores o concomitantes a la comisión de la infracción, las cuales pueden distinguirse en circunstancias agravantes o atenuantes, que harán más o menos drástica la consecuencia de la conducta nociva al medio ambiente, es decir, que el mismo hecho será clasificado de grave o leve en atención, por ejemplo, a la reincidencia, negligencia o riesgo o atendiendo a su repercusión en el orden y aprovechamiento del dominio público, a su transcendencia por lo que respecta al grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como al deterioro producido a la calidad del recurso.

El Decreto 1594 de 1984, compendio que reglamenta lo relacionado con el recurso hídrico y que, como se expresó anteriormente, cobra vigencia para todo lo relacionado con el procedimiento sancionatorio ambiental, en virtud de la remisión que de él hace la Ley 99 de 1993, establece en los Artículos 210 y 211 las circunstancias que agravan o atenúan la conducta infractora, así:

*“ARTÍCULO 210: Se consideran circunstancias agravantes de una infracción, las siguientes:”*

*“a) Reincidir en la comisión de la misma falta.”*

*“b) Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos, o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión.”*

*“c) Cometer la falta para ocultar otra.”*

*“d) Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro y otros.”*

*“e) Infringir varias obligaciones con la misma conducta.”*

*“f) Preparar premeditadamente la infracción y sus modalidades.”*

*“ARTÍCULO 211. Se consideran circunstancias atenuantes de la infracción las siguientes:”*

*“a) Los buenos antecedentes o conducta anterior.”*

*“b) La ignorancia invencible.”*

*“c) El confesar la falta voluntariamente antes de que se produzca daño a la salud individual o colectiva.”*

*“d) Procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de la ocurrencia de la sanción.”*

2.2.9.1. Viabilidad de dar aplicación a las circunstancias de agravación y

atenuación.

En este punto del trabajo, es conveniente detenernos un momento y realizar un breve comentario, acerca de las dos teorías que se ciernen sobre la aplicabilidad de estas circunstancias de agravación y atenuación, en lo que se refiere al procedimiento sancionatorio ambiental, veamos:

- Para una parte de la doctrina, es claro que las circunstancias de agravación y atenuación que se encuentran estipuladas en los artículos 210 y 211 del Decreto 1594 de 1984, son de plena aplicabilidad en el curso de un procedimiento sancionatorio ambiental, pues el párrafo 3° del Artículo 85 de la Ley 99 de 1993, es claro al determinar que *“para la imposición de las sanciones y medidas preventivas a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya”*

- Para otro sector de la doctrina, dichas circunstancias no son aplicables por cuanto el citado párrafo de la Ley 99 de 1993 determina que *“para la imposición de las sanciones y medidas preventivas a que se refiere este Artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya”*. Así las cosas y siendo las circunstancias de agravación y atenuación, disposiciones evidentemente sustantivas que nada tienen que ver con lo procedimental, no es dable su aplicación en el procedimiento sancionatorio ambiental, puesto que se estaría excediendo la remisión efectuada por la citada ley.

La respuesta sobre cual de las dos tesis es la más acertada corresponderá a los funcionarios que adelanten procedimientos sancionatorios y a la

Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando los actos proferidos al interior de dicho procedimiento sean puestos en su conocimiento.

#### 2.2.9.2. Resolución motivada de imposición de una sanción.

Cuando se encuentre demostrado que el infractor efectivamente infringió las normas sobre protección ambiental, se le impondrá una sanción de acuerdo a la gravedad de la falta, atendiendo al principio de proporcionalidad comentado en párrafos anteriores del presente trabajo.

Las sanciones que se pueden imponer corresponden a las consagradas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1.993, que fueron estudiadas en el numeral 1.1. de este capítulo.

#### 2.2.9.3. Resolución motivada de exoneración de responsabilidad.

Cuando se demuestre que el presunto infractor no ha incurrido en violación de las normas de protección del entorno (o está incurso en cualquiera de las causales de cesación de procedimiento que se plasman en el numeral 2.2.5. de este capítulo), se expedirá una resolución en la cual se le declare exonerado de responsabilidad y se ordenará archivar el expediente.

- Diferencia entre la cesación de procedimiento y la exoneración de responsabilidad.

Aunque una vez proferidas mediante resolución motivada, ambas tienen los mismos efectos, pues el expediente se archiva y la persona queda sin antecedentes, la *cesación de procedimiento* se presenta cuando se verifica

alguna de las causales de cesación, antes del momento procesal de la formulación de cargos.

Por el contrario, si luego de que se formulen los cargos se llega a demostrar alguna de las causales de cesación de procedimiento, se deberá esperar al momento de la calificación de la falta para poder proferir la resolución de *exoneración de responsabilidad* que estudiamos en el punto anterior.

2.2.9.4. Notificación de la Resolución que impone una sanción o exonera de responsabilidad.

Esta notificación se efectúa de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, como se verá a continuación.

La resolución que imponga una sanción o que exonere de responsabilidad debe notificarse personalmente al afectado dentro del término de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su expedición. Si no pudiere hacerse la notificación personal se hará por edicto.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento a seguir para notificar la Resolución es el siguiente:

- Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado (como por ejemplo por teléfono), se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquel haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha para tal propósito.

- Esta citación es un llamado al interesado para que comparezca en las oficinas

de la autoridad ambiental que corresponda según el caso, para notificarse del contenido de la resolución.

- El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes al de la expedición de la resolución, y la constancia de su envío se anexará al expediente.

- Si el interesado concurre a notificarse, se suscribirá un acta de notificación personal de la resolución y se le entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la resolución.

- Si el interesado no concurre y por tal razón no se puede hacer la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes al del envío de la citación, se procederá a notificar la resolución por edicto.

El edicto se fijará en lugar público de las respectivas oficinas de la entidad que profiere el acto, por el término de diez (10) días, en el cual se insertará o transcribirá la parte resolutive de la resolución.

2.2.9.5. Recursos contra la Resolución que impone una sanción o exonera de responsabilidad.

Contra la Resolución que impone una sanción o exonera de responsabilidad, procede por la vía gubernativa únicamente el recurso de reposición.

### **2.3. Recurso de reposición.**

Sea lo primero manifestar que contra los actos administrativos proferidos al interior del procedimiento sancionatorio ambiental, sólo procede el recurso de reposición.

Por ser éste el único mecanismo de defensa que le asiste al administrado en lo que respecta al agotamiento de la vía gubernativa, le dedicaremos especial atención y trataremos de explicar paso a paso y en la forma más detallada posible, cada una de sus particularidades.

No procede el recurso de apelación por cuanto el artículo 83 de la Ley 99 de 1993 fue claro al expresar que las funciones policivas eran concedidas al “... *Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen Constitucional especial...*”, de lo cual se extrae que el funcionario encargado para imponer la medida preventiva o la sanción según el caso, es el funcionario de mayor rango en la entidad respectiva (Ministro del Medio Ambiente, Director de la Corporación, Alcalde...), con lo cual termina la actuación administrativa.

Atendiendo a lo anterior, resulta obvia la improcedencia del recurso de apelación, pues este mecanismo presupone la existencia de un superior jerárquico que conocerá del acto proferido por su subalterno.

Dado que, con el fin de agilizar la utilización los mecanismos policivos de protección al entorno, los jefes de cada una de las entidades han delegado en algunos de sus funcionarios las facultades policivas que les confirió la ley, es importante resaltar que en este caso tampoco resulta viable interponer recurso de reposición, pues este recurso no procede contra actos proferidos en virtud de funciones delegadas.



Como se manifestó anteriormente, el recurso de apelación está concebido para ser resuelto por el superior jerárquico de quien profiere el acto, y en el caso de la delegación de funciones, dicho superior jerárquico se encuentra representado por la misma persona que profirió el acto.

**2.3.1.** Actos del procedimiento sancionatorio ambiental susceptibles de recurso de reposición.

El recurso de reposición procede contra los siguientes actos proferidos dentro del proceso sancionatorio ambiental:

2.3.1.1. Resolución de cesación de procedimiento.

2.3.1.2. Resolución de imposición de una sanción.

2.3.1.3. Resolución de exoneración de responsabilidad.

2.3.1.4. Auto que rechaza pruebas.

2.3.1.5. Contra los demás actos administrativos proferidos dentro del procedimiento sancionatorio por los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN-, no procede recurso alguno.

**2.3.2.** Término para interponer el recurso de reposición.

Deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación de la resolución o auto.

Transcurrido el término de cinco días sin que se hubiere interpuesto el recurso de reposición, la resolución o el auto quedará en firme y se habrá producido el agotamiento de la vía gubernativa.

La reposición deberá interponerse y sustentarse por escrito. La interposición y la sustentación obrarán en un mismo documento.

### **2.3.3. Efecto del recurso.**

De acuerdo con lo que al efecto establece el artículo 55 de Código Contencioso Administrativo, el recurso de reposición se concede en el efecto suspensivo, esto significa que la resolución que ha sido recurrida no puede ser ejecutada sino hasta que:

2.3.3.1. Se venzan los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución si no se interpuso el recurso.

2.3.3.2. Si se interpuso el recurso, hasta que éste sea resuelto y sea notificada la decisión.

### **2.3.4. Requisitos del recurso de reposición.**

Según el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso de reposición debe reunir los siguientes requisitos:

2.3.4.1. Interponerse del dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

2.3.4.2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

2.3.4.3. Indicar el nombre del recurrente y su dirección.

2.3.4.4. Acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley.

2.3.4.5. Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer.

### **2.3.5. Rechazo del recurso**

Cuando el escrito mediante el cual se formula el recurso de reposición no se presenta cumpliendo con los requisitos arriba expuestos, el funcionario deberá rechazarlo.

El rechazo del recurso de reposición debe resolverse o decidirse una vez vencidos los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución o auto que ha sido recurrido. Contra ésta decisión no procede recurso alguno.

### **2.3.6. Decisión del recurso de reposición.**

Una vez recibido y admitido el recurso de reposición, el funcionario procederá a decidir definitivamente sobre él.

Esta decisión se motivará con fundamentos de hecho, de derecho y de conveniencia, si es del caso. En ella se resolverán todas las cuestiones que hayan sido planteadas y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo hayan sido antes.

### **2.3.7. Silencio administrativo:**

Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición del recurso de reposición sin que se haya notificado decisión expresa sobre él, se entenderá que la decisión es negativa, es decir, que la administración resolvió desfavorablemente el recurso confirmando en su totalidad el acto acusado.

Sin embargo, la ocurrencia del fenómeno del “silencio administrativo” descrito anteriormente no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver el recurso mientras el recurrente no haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los funcionarios de la autoridad ambiental respectiva, a quienes corresponda resolver el recurso de reposición que se interponga contra sus actos, deberán hacerlo con prontitud y diligencia so pena de incurrir en responsabilidad personal y administrativa.

La decisión que resuelva el recurso de reposición, ya sea que confirme o revoque total o parcialmente el acto atacado, deberá notificarse personalmente siguiendo el procedimiento explicado en el punto 2.2.9.3. del presente capítulo.

## 2.4. Modelos

Por considerarlos de interés para los lectores del presente trabajo, a continuación se plasman los modelos de los documentos que a juicio del investigador resultan más relevantes, en lo que se refiere al trámite del procedimiento sancionatorio.

Estos modelos fueron copiados textualmente, del Manual de Procedimiento Sancionatorio que utiliza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN)<sup>17</sup>.

### 2.4.1. Modelo de acta de notificación personal.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES  
NACIONALES NATURALES

ACTA DE NOTIFICACION

Hoy,....., en .... (*Lugar donde se surte la notificación*), notifiqué personalmente al señor....., mayor de edad, identificado con....., de la Resolución (*o Auto....*) No....., expedida (*proferido*) por....., por medio de la cual (*del cual*)..... entregándole una copia íntegra de ella (*él*).

*Nota: En caso de que contra el acto proceda el recurso de reposición, así se debe manifestar en el acta de notificación de la siguiente manera:*

---

<sup>17</sup> JIMENEZ LARRARTE, Marcela. Manual de Procedimiento Sancionatorio. Unidad Administrativa Especial del

Al señor.....se le hizo saber que contra la Resolución ( o *Auto*)..... procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la (lo) profirió, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha.

EL NOTIFICADOR:

EL NOTIFICADO:

#### 2.4.2. Citación a notificación.

Señor

-----

-----

Referencia: Citación notificación personal de Resolución ( Auto)

Sírvase comparecer a la oficinas de..... de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - Ministerio del Medio Ambiente, ubicadas en la Dirección ....., dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la fecha de recibo del presente citatorio, para que se notifique personalmente del contenido de la Resolución (Auto) No. .... expedida (proferido) por.....

En caso de hacer caso omiso a la presente citación, la notificación se surtirá por Edicto.

-----

(El Notificador)

### 2.4.3. Modelo de edicto.

#### EDICTO

El.....(Jefe de Programa del... o la persona a quien corresponda notificar)....de la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales Naturales - Ministerio del Medio Ambiente,

#### HACE SABER:

Que dentro de las diligencias contravencionales que se adelantan contra el presunto infractor .....de las normas sobre protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se profirió Resolución (Auto) No..... que a continuación se notifica.

#### RESUELVE:

*Entre comillas se debe transcribir toda la parte resolutive (Aquella que va desde “RESUELVE” o “DISPONE” hasta las firmas) de la Resolución o del Auto que se está notificando.*

Se fija el presente Edicto hoy, ----- en lugar público y visible de la Secretaría de la Dirección Regional Sur - Occidente de la UAESPNN, por el término de .....(cinco (5) días calendario en el caso del Auto que formula cargos o del Auto que abre investigación y formula cargos simultáneamente, o diez (10) días en el caso de los demás actos administrativos notificables dentro del procedimiento sancionatorio)



Se desfija hoy:-----

**2.4.4. Modelo de resolución por medio de la cual se impone una sanción.**

RESOLUCION No.

Por medio de la cual se impone una sanción a.....

EL JEFE DE PROGRAMA DE.....( *o el funcionario que vaya a sancionar*)

En ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias que le han sido delegadas mediante Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, y,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 99 de diciembre de 1.993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y dentro de su estructura se encuentra la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ( UAESPNN );

Que en la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la Ministra del Medio Ambiente se delegaron funciones policivas y sancionatorias a algunos funcionarios de la UAESPNN, entre los cuales se encuentra.....(*escribir aquí el funcionario que va a sancionar: el Director General, o los Directores Regionales, o los Jefes de Programa de las áreas del Sistema*)

Que el Título XII de la Ley 99 de 1.993, en el artículo 85 párrafo 3o., sobre

sanciones, establece para la imposición de las mismas el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya;

Que mediante Auto No.... se inició investigación contra.....(*En éste punto hacer un breve recuento del proceso*)

Que el Decreto 622 de 1.977, reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1.974 (*Decreto 2811 de 1.974, Ley 99 de 1.993, Decreto 1681 de 1.978, etc*) establece en sus artículos..... que....(*En los considerandos se deben expresar las normas sobre protección del Sistema que han sido violadas con la acción u omisión del infractor*);

Que el señor.....(*Relatar los hechos, acciones u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, por ejemplo: Que el señor X ingresó al P.N.N .....sin contar con el debido permiso de ingreso expedido por la UAESPNN los días.....; Que el señor Y realizó una quema en la zona de páramo ubicada en.....destruyendo frailejones y otros valores constitutivos del área...; etc*);

Que entre las pruebas recaudadas se encuentra.....(*Mencionar las pruebas más significativas que demuestren los hechos y la responsabilidad del infractor*)

Que se encuentra vencido el término probatorio (o si es el caso, “se ha concluido la etapa probatoria en virtud del Auto No....que dio por terminado el término probatorio”) y se debe proceder a calificar la falta o infracción;

Que analizadas las pruebas el ..... (*infractor*) fue hallado responsable de haber infringido las normas contenidas en.....

Que por lo anterior;

## RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Sancionar a ..... identificado ....., con la sanción de.....(*Si es multa especificar el monto*) por haber cometido una infracción contra las normas de protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el .....(*Especificar el área de la infracción*).

ARTICULO SEGUNDO.-(*En el caso de que la sanción impuesta sea multa, se puede incluir el siguiente artículo: Si el señor..... no cumpliera con el pago de la multa impuesta en el artículo...., dicha multa se hará efectiva por medio de cobro por jurisdicción coactiva.*)

ARTICULO TERCERO.- Imponer al señor.... la obligación consistente en ..... (*Indicar las medidas o conductas a seguir de acuerdo con el recurso natural o el área del Sistema afectada*).

ARTICULO CUARTO.- Contra la presente Resolución procede únicamente el recurso de reposición, del cual deberá hacerse uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación de esta resolución.

ARTICULO QUINTO.- Las sanciones impuestas en la presente Resolución se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

Dada en.....(*ciudad, corregimiento o municipio...*), a los .....días del mes de..... de.....

-----  
 Firma de quien impone la medida

#### 2.4.5. Modelo de auto de formulación de cargos.

AUTO No.

Por medio del cual se formulan unos cargos a.....

EL JEFE DE PROGRAMA DEL ....(o el funcionario que corresponda)

En ejercicio de la función policiva y sancionatoria que le ha sido delegada mediante la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, y,

#### CONSIDERANDO:

Que la Ley 99 de diciembre de 1.993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y dentro de su estructura se encuentra la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ( UAESPNN );

Que mediante Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente se delegaron funciones policivas y sancionatorias en algunos funcionarios de la UAESPNN, entre los cuales se encuentran.....(escribir aquí el funcionario que corresponda, es decir, el que profiere el auto: *Director General, Directores Regionales o Jefes de*

*Programa)*

Que el Título XII de la Ley 99 de 1.993, en el artículo 85 párrafo 3o., sobre sanciones, establece para la imposición de las mismas el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya;

Que el Decreto....(*Mencionar todas las normas presuntamente violadas con la actuación u omisión investigada, ya sea que contengan obligaciones o prohibiciones*) en su artículo.....establece que.....;

Que el Parque Nacional Natural .....( *o el área afectada que corresponda*) fué declarado y delimitado mediante Acuerdo No. ....del Inderena el cual fue aprobado por Resolución Ejecutiva No..... (*Es conveniente mencionar el acto de creación del área donde se cometió la infracción*);

Que el señor.....(*Describir las acciones u omisiones presuntamente constitutivas de infracción a las normas de protección del Sistema*);

Que mediante.....(*Mencionar las pruebas que comprometen la responsabilidad en cada uno de los cargos*);

Que por lo anterior;

DISPONE:

ARTICULO PRIMERO.- Formular los siguientes cargos al señor .....como presunto infractor de las normas sobre protección ambiental y manejo de recursos naturales renovables, en particular las normas sobre protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

1- (*Mencionar la acción u omisión y las normas que contraviene, por ejemplo: Construir un relleno en el fondo marino sin contar con la respectiva licencia ambiental expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, contraviniendo el artículo 30 numeral 7 del Decreto 622 de 1.977 y el artículo 49 de la Ley 99 de 1.993.*)

2. (*Ejemplo: Alterar el paisaje y los valores naturales del Parque, en violación del artículo 30 numeral 7 del Decreto 622 de 1.977 y el artículo 175 numerales 4 y 5 del Decreto 1681 de 1.978*)

3.....

ARTICULO SEGUNDO.- Tener como pruebas las siguientes.....

ARTICULO TERCERO.- Dentro de los diez ( 10 ) días siguientes a la diligencia de notificación personal o a la desfijación del edicto, si a ello hubiere lugar, en los términos del artículo 206 del Decreto 1594 de 1984, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

ARTICULO CUARTO.- Practicar las pruebas necesarias y conducentes para el esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de infracción a las normas ambientales.

ARTICULO QUINTO.- Enviar copia de la presente actuación y su expediente a la Fiscalía de .....para lo de su competencia (*si los hechos son constitutivos de*

*delito)*

ARTICULO SEXTO.-Contra el presente Auto no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

Dado en....., a los....días del mes de..... de...

-----

Firma de quien profiere el Auto

#### **2.4.6. Modelo de auto de apertura de investigación.**

AUTO No.

El .....( jefe de programa de....., director regional ....., o director general ) DE LA  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES  
NACIONALES NATURALES

En ejercicio de la función policiva y sancionatoria que le ha sido delegada mediante la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, y,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 99 de diciembre de 1.993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y dentro de su estructura se encuentra la Unidad Administrativa Especial del



Sistema de Parques Nacionales Naturales ( UAESPNN );

Que en la Resolución No.1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la Ministra del Medio Ambiente se delegaron funciones policivas y sancionatorias a algunos funcionarios de la UAESPNN, entre los cuales se encuentra.....(*Mencionar el funcionario que va a abrir la investigación*);

Que el Título XII de la Ley 99 de 1.993, en el artículo 85 párrafo 3o., sobre sanciones, establece para la imposición de las mismas el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya;

Que el Artículo 197 del Decreto 1594 de 1.984 preceptúa: “El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad”;

Que de conformidad con el artículo 202 del Decreto 1594 de 1.984, una vez conocido el hecho la autoridad competente ordenará la correspondiente investigación, con el fin de verificar los hechos constitutivos de infracciones a las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables;

Que el Decreto.....(*Mencionar las normas presuntamente violadas*);

Que mediante....., se tuvo conocimiento de que.....(*Mencionar la forma como se tuvo conocimiento del hecho y si se tomó previamente una medida preventiva se deben incluir sus antecedentes; por ejemplo: “Que el día ..... se*

*impuso la medidas preventiva de suspensión de la obra a la sociedad ..... lo cual consta en acta..... por que se encontró que dicha obra se estaba adelantando sin la debeida licencia ambiental .....y estaba causando daño a los valores constitutivos del Parque....”);*

Que se hace necesario esclarecer el hecho presuntamente constitutivo de infracción a las normas sobre protección ambiental, en particular, las contenidas en los artículos .....

Que por lo anterior;

#### DISPONE:

ARTICULO PRIMERO.- Abrir investigación en contra de.....identificado con la C.C. ...., vecino de.....( o, *la sociedad, fundación, asociación .....con domicilio en la ciudad de.....y representada legalmente por el señor .....* )por las razones anteriormente mencionadas en el presente Auto.

ARTICULO SEGUNDO.- Tener como prueba.....(*el informe....la denuncia.... el acta de la medida preventiva.....etc*).

ARTICULO TERCERO.- Practicar las diligencias y pruebas necesarias y conducentes para el esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de infracción a las normas de protección de las áreas del Sistema del Parques Nacionales Naturales.

ARTICULO CUARTO.- (*En este mismo Auto se puede ordenar la práctica de algunas pruebas, por ejemplo:”Practicar la diligencia de declaración del señor.....para lo cual se le citará a las oficinas de la UAESPNN para que rinda*

*declaración ante.... el día.....”)*

ARTICULO QUINTO.- Tener como interesado a cualquier persona que así lo manifieste conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, y para efectos del trámite de las peticiones de intervención aplicar el artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

ARTICULO SEXTO.- Contra el presente Auto no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE,

Dado en ....., a los..... días del mes de ..... de .....

-----

Firma de quien profiere el Auto

**2.4.7. Modelo de resolución de cesación de procedimiento.**

RESOLUCION No.

Por medio de la cual se dicta la cesación de procedimiento en el proceso  
contravencional iniciado contra .....

EL JEFE DE PROGRAMA DEL ....( *O el funcionario que profiera la  
Resolución*)

En ejercicio de la función policiva y sancionatoria que le ha sido delegada

mediante la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, y,

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley 99 de diciembre de 1.993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y dentro de su estructura se encuentra la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ( UAESPNN );

Que en la Resolución No.1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la Ministra del Medio Ambiente se delegaron funciones policivas y sancionatorias a algunos funcionarios de la UAESPNN, entre los cuales se encuentra.....(*Mencionar el funcionario que va a cesar el procedimiento*);

Que el Título XII de la Ley 99 de 1.993, en el artículo 85 parágrafo 3o., sobre sanciones, establece para la imposición de las mismas el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya;

Que una vez analizadas las pruebas recaudadas en el proceso sancionatorio que se adelanta contra ..... se encuentra plenamente demostrado que el presunto infractor .....(*Mencionar aquí la causal de cesación de procedimiento que se aplica al caso concreto, por ejemplo: “no cometió el hecho o acción investigada”* ) pues .....(*Mencionar la pruebas específicas que sustentan la causal de cesación de procedimiento, por ejemplo: “como consta en acta de visita realizada el día..... por el funcionario....., se descubrió que quien realmente se encontraba realizando actividad agropecuaria en el área..... era el señor....., quien no corresponde a quien figura como presunto infractor en el proceso, pues éste último ni siquiera habita en el area y .....”*);

Que el hecho de que ....(*Mencionar la causal de cesación*) está previsto como una de las causales de cesación de procedimiento establecidas en el artículo 204 del Decreto 1594 de 1.984;

Que por lo anterior;

**RESUELVE:**

ARTICULO PRIMERO.- Cesar el procedimiento sancionatorio contra ..... por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- Archivar el expediente .....del proceso sancionatorio iniciado contra.....

ARTICULO TERCERO.- Contra la presente resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación de éste acto.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en ..... a los...días del mes de ... de...

-----

Firma de quien profiere la Resolución

**2.4.8. Modelo de resolución de exoneración de responsabilidad**

## RESOLUCION No.

Por medio de la cual se exonera de responsabilidad al presunto infractor.....

EL JEFE DE PROGRAMA DEL ....( *O el funcionario que profiera la Resolución*)

En ejercicio de la función policiva y sancionatoria que le ha sido delegada mediante la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, y,

## CONSIDERANDO:

Que la Ley 99 de diciembre de 1.993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y dentro de su estructura se encuentra la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ( UAESPNN );

Que en la Resolución No.1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la Ministra del Medio Ambiente se delegaron funciones policivas y sancionatorias a algunos funcionarios de la UAESPNN, entre los cuales se encuentra.....(*Mencionar el funcionario que va a calificar la falta y exonerar de responsabilidad*);

Que el Título XII de la Ley 99 de 1.993, en el artículo 85 parágrafo 3o., sobre sanciones, establece para la imposición de las mismas el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya;

Que llegado el momento procesal de la calificación de la falta y analizadas las

pruebas recaudadas en el presente proceso sancionatorio, se encontró que el presunto infractor no contravino o desconoció las normas sobre protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ( *o mencionar la causal de exoneración que corresponda, que puede ser la de que el presunto infractor no cometió el hecho o que la conducta no se encuentra prohibida* );

Que según ....(informe, acta, declaración, inspección, etc.....) se encuentra plenamente demostrado lo expuesto en el considerando anterior;

Que por lo anterior;

#### RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Exonerar de responsabilidad por los hechos que dieron origen al presente proceso..... al señor....., identificado con la C.C. ...., por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- Liberar de todos los cargos formulados contra ....., por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTICULO TERCERO.- Archivar el expediente .....del proceso sancionatorio iniciado contra.....

ARTICULO TERCERO.- Contra la presente resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación de éste acto.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dada en ..... a los...días del mes de ... de...

-----

Firma de quien profiere la Resolución

**2.4.9.** Modelo de auto que simultáneamente abre investigación y formula cargos.

AUTO No.

Por medio del cual se abre una investigación y se formulan unos cargos

EL JEFE DE PROGRAMA DE ..... *(O el funcionario que vaya a abrir investigación y formular cargos)*

En ejercicio de la función policiva y sancionatoria que le ha sido delegada mediante la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, y,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 99 de diciembre de 1.993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y dentro de su estructura se encuentra la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ( UAESPNN );

Que mediante Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente se delegaron funciones policivas y



sancionatorias a algunos funcionarios de la UAESPNN, entre los cuales se encuentra el Director General;

Que el Título XII de la Ley 99 de 1.993, en el artículo 85 párrafo 3o., sobre sanciones, establece para la imposición de las mismas el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya;

Que el Artículo 197 del Decreto 1594 de 1.984 preceptúa: “El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad”;

Que de conformidad con el artículo 202 del Decreto 1594 de 1.984, una vez conocido el hecho la autoridad competente ordenará la correspondiente investigación, con el fin de verificar los hechos constitutivos de infracciones a las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables;

Que el Decreto... establece.....(*Mencionar las normas sobre protección del sistema que están siendo presuntamente violadas*);

Que el señor .....(*Relatar de manera breve los hechos, acciones u omisiones presuntamente constitutivas de infracción a las normas sobre protección del Sistema*);

Que se hace necesario esclarecer el hecho presuntamente constitutivo de infracción a las normas sobre protección ambiental, en particular, .....

Que por lo anterior;

DISPONE:

ARTICULO PRIMERO.- Abrir investigación en contra del señor ..... por las razones expuestas anteriormente en el presente Auto.

ARTICULO SEGUNDO.- Tener como pruebas el informe .....(o cualquier otra prueba, o los antecedentes de una medida preventiva que haya sido tomada)

ARTICULO TERCERO.- Formular los siguientes cargos al señor ..... identificado con la C.C .....como presunto infractor de las normas sobre protección ambiental y manejo de recursos naturales renovables:

1- .....(Mencionar la conducta y la norma ambiental que contraviene o desconoce)

2-

3-

ARTICULO CUARTO.- Dentro de los diez ( 10 ) días siguientes a la diligencia de notificación personal o a la desfijación del edicto, si a ello hubiere lugar, en los términos del artículo 206 del Decreto 1594 de 1984, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

ARTICULO QUINTO.- Practicar las pruebas necesarias y conducentes para el esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de infracción a las

normas sobre protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

ARTICULO SEXTO.- Tener como interesado a cualquier persona que así lo manifieste conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, y para efectos del trámite de las peticiones de intervención aplicar el artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

ARTICULO SEPTIMO.- Enviar copia de la presente actuación y su expediente a la Fiscalía de .....para lo de su competencia ( *Si los hechos constituyen delito, es decir, si se adecuan a alguno de los delitos contra los recursos naturales que establece el Código Penal*).

ARTICULO OCTAVO.- Contra el presente Auto no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE , PUBLIQUESE Y CUMPLASE,

Dada en .....a los.....días del mes de.... de.....

-----

Firma de quien profiere el Auto

#### 2.4.10. Modelo de auto que rechaza pruebas.

##### AUTO No.

El .....(Jefe de Programa o Director Regional... o Director General ) haciendo uso de las facultades policivas y sancionatorias conferidas en virtud de la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, procede a decidir sobre el objeto que se menciona a continuación, dentro del proceso sancionatorio contra....(presunto infractor).

##### OBJETO A DECIDIR:

Se entra a resolver acerca de ordenar o no las pruebas solicitadas por..... en su escrito.....

##### CONSIDERACIONES:

Se sigue proceso sancionatorio en contra de ..... por una presunta infracción a las normas sobre protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En escrito del pasado.....(*Fecha*) el señor....., solicita que se practiquen las siguientes pruebas.....(*Resumir las pruebas pedidas y lo que se pretende acreditar*).

El Jefe de Programa de ....(*o quien corresponda*) considera que no puede acceder a la solicitud del señor..... pues las pruebas que pretende sean

practicadas no conducen a esclarecer los hechos origen del proceso (o porque son *impertinentes, superfluas, inconducentes, ilegales etc*) dado que.....(*explicar las razones que llevan a tomar esta decisión*).

Por lo anterior,

DISPONE:

RECHAZAR la práctica de las pruebas solicitadas por..... en su escrito del ..., por las razones expuestas en la parte motiva del presente Auto.

Contra el presente Auto procede el recurso de reposición, del cual se podrá a hacer uso dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la notificación de éste Auto.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dado en ..... el día ..... del mes de.... de....

-----

Firma de quien profiere el Auto

**2.4.11. Modelo de auto que decreta pruebas.**

AUTO No.

El .....(Jefe de Programa o Director Regional... o Director General ) haciendo

uso de las facultades policivas y sancionatorias conferidas en virtud de la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, procede a ORDENAR LA PRACTICA DE PRUEBAS dentro del proceso sancionatorio que se sigue contra .....

Por considerarlas procedentes, se dispone ordenar la práctica de las siguientes pruebas:

- 1.
- 2.
- 3....(*Aquí debe identificarse cada una de las pruebas que se ordena practicar, señalando fecha y hora para su práctica o recepción*)

CUMPLASE

Dado en ..... el día.... del mes de..... de...

-----

Firma del funcionario que dicta el auto

**2.4.12.** Modelo de auto que rechaza el recurso de reposición.

AUTO No.

El .....(*Jefe de Programa o Director Regional... o Director General* ) haciendo uso de las facultades policivas y sancionatorias conferidas en virtud de la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora

Ministra del Medio Ambiente, y una vez transcurridos los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación de la Resolución No.....(Auto No.....), procede a RECHAZAR EL RECURSO DE REPOSICION interpuesto por.....contra dicha(o) Resolución (Auto ) el día....., dentro del proceso sancionatorio que se sigue contra...., por las siguientes consideraciones:

El....(*Fecha de apertura de investigación*) se inició proceso sancionatorio en contra de ..... por... ( Escribir “una presunta infracción a las normas sobre protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales” si el acto recurrido no es la Resolución que impone una sanción, pero si el acto recurrido es éste, se debe escribir: “por infracción a las normas sobre protección....”)

En escrito del pasado.....(*Fecha*) el señor....., interpone el recurso de reposición contra la Resolución No. (*o el Auto No.*) proferida (*o*) por....

El Jefe de Programa de ....(*o quien corresponda*) considera que el recurso de reposición debe ser rechazado porque no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, en particular con el que exige que se manifieste en el escrito.....(*explicar las razones que llevan a tomar esta decisión, especificando el requisito que no fue cumplido en la presentación del recurso*).

Por lo anterior,

DISPONE:

RECHAZAR el recurso de reposición interpuesto por..... contra....(*mencionar el acto recurrido*) en fecha.....

Contra el presente Auto no procede el recurso alguno.

#### NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dado en ..... el día ..... del mes de.... de....

---

Firma de quien profiere el acto.

**2.4.13.** Modelo del auto que resuelve el recurso de reposición.

#### AUTO No.

El .....(Jefe de Programa o Director Regional... o Director General ) haciendo uso de las facultades policivas y sancionatorias conferidas en virtud de la Resolución No. 1348 del 9 de noviembre de 1.995 expedida por la señora Ministra del Medio Ambiente, procede a decidir sobre el objeto que se menciona a continuación, dentro del proceso sancionatorio contra....(presunto infractor).

#### OBJETO A DECIDIR:

Procede el (*Jefe de Programa ó quien decida*) a decidir sobre el recurso de reposición que contra la (*el*) Resolución (*Auto*)... de fecha....., interpusiera dentro del término legal el señor.....

#### CONSIDERACIONES:

( *Se hace un recuento de lo pretendido por el recurrente, de las razones o*



*motivos de la decisión a tomar, mencionando las pruebas y las normas en que se sustenta la decisión)*

Por lo anteriormente expuesto *el Jefe de Programa,*

DISPONE:

*(Se detalla la decisión. Existen varias posibilidades: o se repone, revocando total o parcialmente el acto recurrido, o se aclara, o modifica, o se confirma totalmente. Dependiendo de cada una de éstas posibilidades se debe escribir:*

*- REPONER TOTALMENTE la Resolución.....( Auto No...)por las razones expuestas en la parte motiva del presente Auto.*

*- REPONER la Resolución..... en los siguientes puntos:....., por las razones expresadas en la parte motiva del presente Auto. Por consiguiente, las demás disposiciones contenidas en la Resolución....(Auto...) conservan su vigencia y obligatoriedad.*

*En virtud de lo anterior se dispone: (Aquí se expresan las disposiciones que reemplazan las revocadas, si ha ello hay lugar)*

*- NO REPONER en ningún sentido la Resolución.....por las razones expuestas en la parte motiva del presente Auto. ( Esto significa que se confirma el acto recurrido)).*

Contra el presente Auto no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en.....a los....días del mes de.... de...

-----

Firma quien resuelve el recurso

#### **2.4.14. Modelo de acta de medida preventiva.**

*Nota: Estas actas no requieren de mayores formalidades, sin embargo deben contener la información enunciada en el punto 5.1 del presente manual.*

### UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

#### ACTA DE IMPOSICION DE UNA MEDIDA PREVENTIVA

Fecha:

Lugar:

Area del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

Funcionario de la UAESPNN:

*(El acta puede comenzar así:)*

Nombre.....funcionario de la UAESPNN, el dia.....tuve conocimiento de ciertos...(hechos, acciones, omisiones) presuntamente constitutivos de infracción a las normas sobre protección de las áreas del Sistema.

Los hechos conocidos son los siguientes: ..... . Estos hechos le constan a

.....(*identificar las personas*).

Los hechos o acciones mencionadas anteriormente fueron cometidos por.....(*Hay que identificarlo*) quien manifestó las siguientes razones al ser interrogado por .... : Que .....

El área afectada corresponde a la ubicada en..... y se describe a continuación:  
.....

Siendo las.....(*Hora*) del día.....y debido a la gravedad de la amenaza o daño que la.....representa para la protección del Parque procedo a imponer la medida preventiva de.....(*Mencionar la medida*) contra.....

La medida preventiva impuesta es de ejecución inmediata y contra ella no procede recurso alguno.

-----

*Firma del funcionario de la UAESPNN que impone la medida*

*(Nota: Revisar en el manual la información adicional que debe incluirse dependiendo del tipo de medida preventiva.*

*Recordar que en el caso de suspensión de la obra o actividad se puede manifestar como término de duración de la medida aquel que transcurra hasta el momento en que el presunto infractor acredite tener licencia o permiso, concesión etc)*

*Nota: Para efectos de una amonestación escrita se puede decir lo siguiente:*

En virtud de informe..... la UAESPNN tuvo conocimiento de los siguientes hechos:.....cometidos el día..... , los cuales amenazan o causan daño a los valores constitutivos del Parque..... Por ésta razón y en ejercicio de

las funciones policivas y sancionatorias que me han sido delegadas en virtud de la Resolución No. 1348 de 1.995 expedida por la Ministra del Medio Ambiente, decido amonestar por escrito a .....por las razones ya expuestas.

Por medio de la presente amonestación advierto a ..... que en caso de repetirse la conducta descrita anteriormente o de incurrir en cualquier otra que contravenga las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de los recursos naturales renovables, en especial, las de protección de las áreas del Sistema, la UAESPNN se verá avocada a aplicar los correctivos necesarios y las sanciones a que haya lugar.

-----

Firma del funcionario que impone la medida

## CAPITULO CUARTO

### ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. SENTENCIA No. C-073/95

#### FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

##### 1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA

AL Acto Legislativo ( ) E Excusa ( ) LAT Revisión Ley aprobatoria de Tratado Internacional (X ) LE Ley estatutaria ( ) OP Objeción presidencial ( ) RE Decretos legislativos ( ) SU Sentencia de unificación ( ) T Tutela ( ) D Demanda de inconstitucionalidad ( )

2. NÚMERO DE SENTENCIA: C Constitucionalidad (X ) 073-95 SU Sentencia de unificación ( ) T Tutela ( )

3. FECHA DE LA SENTENCIA: 23-II-95

4. MAGISTRADO PONENTE: Eduardo Cifuentes Muñoz.

5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA: Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO: Ninguno

7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO: Ninguno

8. VOTACIÓN:

9. ACTOR O ACCIONANTE: \_\_\_\_\_

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN Persona natural ( ) PJ Persona jurídica ( ) DP Accionante de la Defensoría del Pueblo ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Sonia Pereira Portilla, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Medio Ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( X ) NO ( )

**Cuáles:** Descripción de la situación de contaminación atmosférica en Colombia y de las medidas tomadas para contrarrestar sus efectos, solicitada la Ministerio del Medio Ambiente.

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** \_\_\_\_\_

**16. TEMAS:** Principio de autodeterminación de los pueblos, los recursos naturales y la Convención sobre el sistema climático.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Ley 164 del 27 de octubre de 1994, "por la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E Exequible ( X ) IE Inexequible ( ) EC Exequibilidad condicionada ( ) IP Inexequibilidad parcial ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:** \_\_\_\_\_

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** \_\_\_\_\_

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En primer lugar, la Corte encuentra que el trámite y aprobación de la ley objeto de revisión se surtió de conformidad con las exigencias constitucionales y

legales, no habiendo lugar a declarar su inconstitucionalidad por vicios de forma.

En cuanto a la posición de la Corte, debemos decir que su decisión se basó, en las intervenciones de las respectivas autoridades, en la descripción de la situación de contaminación atmosférica en Colombia aportada por el Ministerio del Medio Ambiente y en el análisis de fondo realizado por dicha corporación, respecto del cual reproduciremos algunos apartes a continuación: Considera la Corte que “La conciencia social del hombre se adquiere a partir de la formación del niño. Se trata de un proceso continuo y permanente, donde la educación ambiental debe comprender todas las etapas del individuo, incluso hasta aquellas que superan los límites académicos o profesionales. Por ello, la Carta Política señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que *tiene una función social*, y que formará al colombiano “*en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente*” (Art. 67 C.P.). Asimismo, el artículo 79 superior prevé que es deber del Estado fomentar al educación con el fin de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

“El compromiso que significa la educación le atañe, por mandato de la Carta, al Estado, a la sociedad y a la familia. Se trata de una tarea común en la cual deben participar todos: el Estado y los particulares, los padres de familia y los maestros, las autoridades y cada uno de los ciudadanos. Pero, ante todo, se trata de una responsabilidad que recae sobre cada persona; es a cada uno a quien le corresponde conocer y preservar los recursos naturales y comprender y difundir la importancia que ellos revisten, pues con esa información, el hombre tomará conciencia y actuará adecuadamente con el fin de que los demás aprendan de él”.

De conformidad con lo expuesto, considera la Corte que la norma revisada no

sólo no viola la Constitución sino que propicia su desarrollo.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:\_\_\_\_\_**

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) A propósito de este caso, la Corte cita algunos apartes de la sentencia C-519 de 1994, de la siguiente manera:

“Así lo sostuvo esta Corporación con ocasión de la revisión del Convenio sobre diversidad biológica hecho en Río de Janeiro el 5 de Junio de 1992 y de su ley aprobatoria (Ley 165 de 1994)”:

“La conciencia social del hombre se adquiere a partir de la formación del niño. Se trata de un proceso continuo y permanente, donde la educación ambiental debe comprender todas las etapas del individuo, incluso hasta aquellas que superan los límites académicos o profesionales. Por ello, la Carta Política señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que *tiene una función social*, y que formará al colombiano *"en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente"* (Art. 67 C.P.). Asimismo, el artículo 79 superior prevé que es deber del Estado fomentar al educación con el fin de proteger la diversidad e integridad del ambiente”.

“El compromiso que significa la educación le atañe, por mandato de la Carta, al Estado, a la sociedad y a la familia. Se trata de una tarea común en la cual deben participar todos: el Estado y los particulares, los padres de familia y los maestros, las autoridades y cada uno de los ciudadanos. Pero, ante todo, se trata de una responsabilidad que recae sobre cada persona; es a cada uno a quien le corresponde conocer y preservar los recursos naturales y comprender y difundir la importancia que ellos revisten, pues con esa información, el hombre tomará conciencia y actuará adecuadamente con el fin de que los demás aprendan de él”.



**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO: \_\_\_\_\_**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO: \_\_\_\_\_**

**2. SENTENCIA No. C-305/95**

**FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C (X) 305-95      SU ( )      T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 13-VII-95

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Alejandro Martínez Caballero

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Nestor Raúl Correa Henao y Alvaro Guillermo Rendón López.

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN (X) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI (X) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Luis Fernando Macías Gómez, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO (X)

**Cuáles:**

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO (X)

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** El Procurador General de la Nación se declaró impedido, y en consecuencia rindió concepto el

Viceprocurador General de la Nación.

**16. TEMAS:** Porcentaje ambiental, Corporación Autónoma Regional, medio ambiente sano y principio de coordinación.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículo 44 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".

“ARTICULO 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando estas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en

los términos de que trata el numeral 1º del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

PARAGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a la protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991;

PARAGRAFO 2. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión."

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( X ) IE ( )**

**EC ( ) IP ( )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Empieza la Corporación diciendo que la norma acusada busca destinar un porcentaje para las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente, señalar un límite ("no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes") y, además plantear la exigencia de que esté de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción, lo que la constituye como una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional.

Agrega la Corte que como la Ley 99 de 1993 establece que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES, éstas vienen a ser las entidades adecuadas legalmente para recibir el porcentaje al cual se refiere el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Política, de acuerdo con los planes de desarrollo expedidos por los Concejos, luego no se está excluyendo a la comunidad, ni puede deducirse que hay violación al artículo 79 C.N. porque es el Concejo quien expide el plan de desarrollo, por mandato de la misma Constitución (313.2).

En cuanto a las presuntas violaciones a los artículos 353 1 356 de la C.P, considera la Corte que los planes de desarrollo de las Entidades Territoriales están dentro de sus atribuciones y la misma Ley 99, habla de

planificación ambiental, fijando además las funciones que con respecto a este tema tienen los municipios, Distritos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, todo lo cual armoniza con la necesidad de que los municipios tengan su plan de desarrollo, y es que –según la Corporación- “tan es indispensable, que si no hay plan de desarrollo, los municipios no pueden recibir recursos de participación nacional”.

Por otro lado la Corte continúa diciendo que no puede afirmarse, que se desconoce el numeral 9º del artículo 313 de la C.P. (numeral que señala como una de las funciones de los Concejos “dictar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico) puesto que el porcentaje ambiental, lo que realmente hace es dar apoyo a tal perspectiva que debe estar enmarcada dentro de la política ambiental del gobierno que es una META ESTRATEGICA que responde a la intervención en los recursos naturales

Por otro lado “ no se puede olvidar que el Alcalde y el Concejo deberán votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (numerales 4º y 5º del artículo 313 C.P.). Y, como es, precisamente, la Constitución la que establece el *porcentaje ambiental*, debe existir apropiación presupuestal para ello y, no puede cambiársele su destinación. Debe aprobarse el plan de desarrollo, puesto que todo ello contribuye a la EFECTIVIDAD de una norma constitucional, cuya BONDAD se compagina con el espíritu de Constitución ecológica que tiene la Carta de 1991, caracterización demasiado importante que ya la Corte había dicho así en sentencia C-058/94 (Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero)”.

La realidad obliga a que se prefiera la inversión en sitios y programas que muchas veces no coinciden con la demarcación política de los Municipios. Este es un aspecto estratégico (art. 339 C.P.), en armonía con el art. 79 C.P., que tampoco resulta violado puesto que en él se señala como deber del Estado proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica para que todas las personas gocen de un ambiente sano, lo cual significa esfuerzos y sacrificios

Por la importancia de este concepto, agrega la Corte que las Corporaciones autónomas regionales son entes corporativos que responden frente a un mismo ecosistema una de cuyas finalidades es propender por el desarrollo sostenible.

Carece de fuerza, la objeción que se hace al artículo 44 de la ley 99 de 1993, de violar el artículo 288 C.P. (ley orgánica de ordenamiento territorial, respecto a competencias), el art. 298 C.P. (autonomía administrativa y de planeación de los departamentos) y los arts 58 y 362 C.P. (descentralización fiscal y derecho de propiedad), puesto que ante la importancia estratégica de la defensa del medio ambiente no se vislumbra que el porcentaje ambiental establecido para aquel efecto vulnere disposiciones del ordenamiento territorial.

Por la misma razón estratégica -continúa la Corte- y con una concepción globalística de la ecología, tampoco puede considerarse vulnerado el artículo 311 de la Constitución Política, al creer que siendo el Municipio una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, su inversión no puede extenderse a secciones geográficas diferentes a la

jurisdicción municipal, puesto que esta consideración iría en dirección contraria a la coherencia de la protección del medio ambiente que no principia y termina en un límite municipal. Si bien es cierto existen problemas que 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 sólo sistema de agua”).

Otro tema que motiva la demanda es que el artículo acusado da la posibilidad de OPTAR por una SOBRETASA, en vez del porcentaje ambiental a lo cual opinan los actores que esta "sobretasa" no está contemplada en el artículo 317 C.P. y equivaldría a un recaudo municipal para una Entidad que no es el Municipio y sería una adición al tributo, lo cual en sentir de ellos es violatorio de la Constitución.

El artículo 317 de la C. P. establece una vía de excepción, luego el artículo 317 hay que leerlo conjuntamente con el art. 294 C. P. que prohíbe imponer recargos "salvo lo dispuesto en el artículo 317 caso en el cual hay un recargo por reenvío. De manera que el inciso 2º del artículo acusado al permitir opcionalmente que se cobre una sobretasa en lugar del porcentaje, está dentro de la interpretación que ha dado la Corte.

En cuanto al inciso 3º del artículo acusado –agrega la Corte-, no es otra cosa que el desarrollo de la sobretasa como punto de comparación y debe, pues, dársele al inciso 3º de este artículo 44 una lectura dentro de este contexto. En efecto, dicho inciso no le abre las puertas a una sobretasa al impuesto, sino que fija una equivalencia.



Con respecto a la renta de destinación específica que alegan los demandantes, asegura la Corte que este no es el caso, ya que aquí se trata es de trasladar un porcentaje ambiental, permitido por el artículo 317 de la C.P. Por otra parte la transferencia del porcentaje ambiental, con posible gratuidad en el cobro no es inexecutable. Es obvio que las Entidades Territoriales y la Nación deben actuar coordinadamente, sin que se causen emolumentos por el cumplimiento de los deberes, así lo señala el artículo 288 C.P. ya citado. Si se establecen las Corporaciones Regionales, es para que trabajen coordinada y conjuntamente con los Municipios. No tendrá sentido que cada Municipio continuara actuando independientemente. De manera que no es que un municipio subsidie a otro. La afirmación de que un "ente público del nivel nacional", "se apropia de unos recursos de la comunidad local", no es cierta en cuanto lo que ocurre es que hay una destinación sujeta a un plan de desarrollo de contenido ecológico que repercute en favor de todos. Además, cualquier inversión en favor de la ecología es altamente favorable para la sociedad.

Respecto al artículo 350 de la C.P., que consagra el gasto público social, el artículo 44 de la ley 99 de 1993 no lo viola porque según el criterio de la Corte no se trata de disminuir el presupuesto de inversión, sino de transferir para lo señalado en el plan de desarrollo, un porcentaje que la Constitución permite.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: \_\_\_\_\_**

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) Sentencia C-058/94:

“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 (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79), tal y como lo estableció esta corporación en la sentencia C-67/93 en donde unificó los principios y criterios jurisprudenciales para la protección del derecho al medio ambiente sano. 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”.

b) Sentencia C-013/94:

“Lo que es realmente importante es que la Constitución, sea cual fuere la denominación del tributo, legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión”.

“El inciso segundo del artículo 317 Constitucional permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria”.

"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta política"...

"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios" (Subrayas fuera de texto).

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:** \_\_\_\_\_

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:** \_\_\_\_\_

### **3. SENTENCIA No. C-328/95**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C (X) 328-95      SU ( )      T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 27-VII-95

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Eduardo Cifuentes Muñoz

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Luis Fernando Macías

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Dr. Carlos Eduardo Medellín, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; Dr. Germán Ignacio Andrade, Director Ejecutivo de la fundación Natura; y, Diego Hernández Cárdenas, en representación del Ministerio de Transporte.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( ) NO ( X )

**Cuáles:** \_\_\_\_\_

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** \_\_\_\_\_

**16. TEMAS:** Principio de unidad de materia, silencio administrativo positivo y negativo, medio ambiente sano, participación ciudadana, licencia ambiental, principio de eficacia de la Administración, deber de protección ambiental, autonomía legislativa y deberes del Estado.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículo 4 de la Ley 105 de 1993 "por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".

“Artículo 4º. Protección del ambiente. Para la construcción de obras públicas que tengan un efecto sobre el ambiente, la entidad pública promotora o constructora de la obra, elaborará un estudio de Impacto Ambiental, que será sometido a consideración de la Corporación del Medio Ambiente que tenga jurisdicción en la zona donde proyecta construir. La entidad ambiental dispondrá de sesenta días (60) días calendario para considerar el programa. Vencido este término se aplicara el Silencio Administrativo Positivo”.

"Una vez expedidas las autorizaciones de Licencia Ambiental para los proyectos, se solicitará al municipio respectivo, la autorización correspondiente con base en ésta, para lo cual el municipio tendrá un término de treinta días, o de lo contrario se aplicará el silencio administrativo Positivo. Contra los actos proferidos por los Alcaldes municipales proceden los recursos por vía gubernativa de que trata el título II, capítulo I, artículos 49 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

"La autoridad del sector de transporte competente, en concordancia con la autoridad ambiental establecerá los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos. El control sobre el cumplimiento de estas disposiciones, será ejercido por la autoridad competente".

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( ) IE ( ) EC ( ) IP ( X )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

## **22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

La Corporación empieza su argumentación diciendo que la norma demandada, hace parte de la ley por la cual se regulan diversos aspectos en materia de transporte terrestre y aéreo y tiene por objeto la protección del medio ambiente.

Es por esto que el legislador impone a la entidad pública promotora o constructora de la obra pública, los deberes de elaborar un estudio de impacto ambiental y someterlo a consideración de la entidad de control del ambiente con jurisdicción en la zona para su aprobación, y de solicitar la autorización correspondiente al municipio afectado por la construcción de las obras, con base en la licencia ambiental del proyecto previamente expedida por la autoridad competente.

La Corte no percibe una violación del artículo 158 de la Constitución por el hecho de que en un proyecto de ley cuyo objeto es regular la actividad del transporte, tanto terrestre como aéreo, se incluya una disposición tendiente a establecer unos plazos máximos a las autoridades públicas con miras a la obtención de licencias y permisos para la construcción de obras públicas, ya que la viabilidad y la ejecución de estas obras se condiciona a la obtención de las respectivas licencias y permisos, a fin de armonizar la construcción de las obras públicas con la protección del ambiente.

Continúa diciendo que si bien es deseable la debida coordinación y sistematización de la normatividad a fin de eliminar contradicciones y vacíos normativos, la fragmentación de un tema en diferentes cuerpos normativos o las deficiencias de técnica legislativa, no son factores que, por sí mismos, desconozcan el principio de unidad de materia y vicién, por este motivo, de

inconstitucionalidad la disposición demandada.

En lo que atañe al silencio administrativo positivo, aclara la Corte que éste surge como salvaguarda de los derechos de los particulares frente a la abstención injustificada de los funcionarios de la administración, obligados a producir un acto o manifestación expresa de voluntad dentro de un plazo fijado por la ley, que además de ser una garantía para los particulares es una verdadera sanción para la administración morosa.

En cuanto a la participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente y de los recursos naturales –dice la Corte- esta tiene sólidos fundamentos en la Constitución Política. El carácter democrático, participativo y pluralista del Estado (C.P. art. 1), el principio de participación de todos en las decisiones que los afectan (C.P. art. 2) y la soberanía popular (C.P. art. 3), establecen un modelo político muy definido que moldea las relaciones individuo-Estado, particularmente en aspectos tan sensibles y vitales para todos como es el tema ambiental, es por esto que el Constituyente elevó a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano, y dispuso que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (C.P. art. 79).

El mandato constitucional dirigido al Legislador, de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano –agrega la Corte-, resultaría burlado si el Legislador, en vez de desarrollar su encargo, impide dicha participación. Ello sucedería, por ejemplo, si el Legislador, so pretexto de regular una actividad como la construcción de obras públicas, en la práctica, hiciera tan gravosa la posibilidad de intervenir en el procedimiento administrativo ambiental, que la

participación de la comunidad se tornara ilusoria, y en el presente caso, el actor no precisa de qué manera la figura del silencio administrativo, por sí misma, obstaculiza la participación de la comunidad en el procedimiento administrativo ambiental.

A juicio de la Corte, la norma acusada establece unos plazos a las autoridades competentes para que se pronuncien sobre la viabilidad técnica y jurídica de la construcción de obras públicas, y, consagra, la figura del silencio administrativo positivo, con el propósito de agilizar esta actividad, lo cual no excluye, de ninguna manera, la participación ciudadana y comunitaria en el trámite de las respectivas licencias ambientales. Pese a que se aprecia una reducción significativa del plazo general con que cuentan las autoridades ambientales para pronunciarse sobre las respectivas solicitudes, la disminución del término para decidir, no impide el ejercicio efectivo del derecho y deber ciudadano de proteger el ambiente, mediante su intervención en el procedimiento administrativo correspondiente.

Tal como lo entiende la Corte, el artículo 4º de la Ley 105 de 1993 no derogó las normas generales sobre participación en materia de protección del ambiente, adoptadas mediante la Ley 99 de 1993, sino que estableció una disposición especial en relación con las obras públicas indispensables para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial. La entidad administrativa competente para la expedición de la respectiva licencia o permiso, debe garantizar el derecho de cualquier persona natural o jurídica a intervenir en el procedimiento administrativo ambiental (Ley 99 de 1993, art. 69).

Además, considera la Corte que es equivocada la apreciación del actor al sostener que el silencio administrativo favorece a los particulares. La



disposición, en realidad, tiene como destinatario suyo a "la entidad pública promotora o constructora de la obra", la cual representa y propugna intereses generales, por lo que no es acertado afirmar que la disposición acusada viola la primacía del interés general sobre el particular, al anteponer el interés particular de los constructores de la obra al interés general consustancial a la protección del ambiente.

A juicio de la Corte, el objetivo político de la norma acusada es impedir la demora en la construcción de obras públicas de transporte, mediante la aplicación del silencio administrativo positivo, ante la falta de un pronunciamiento expreso por parte de la autoridad respectiva sobre el estudio del impacto ambiental, ya que no en vano el constituyente elevó el interés colectivo por el ambiente sano al rango de derecho constitucional. La conservación de los recursos naturales y de los ecosistemas, es necesaria para garantizar la vida y la salud de todos. Por su naturaleza de derecho colectivo, el ambiente goza de mecanismos constitucionales específicos para su defensa, como son las acciones populares (C.P. art. 88) y los deberes calificados, en cabeza del Estado, para su protección.

Con respecto a este tema también considera la Corte que el silencio administrativo positivo busca impedir el aplazamiento indefinido de la construcción de la obra pública proyectada, ya que la afectación del ambiente, a causa de la construcción de obras públicas, por su parte, podría ser permanente e irreversible, y vulnerar gravemente los derechos fundamentales a la vida y a la salud. Mientras que la prelación temporal de la protección ambiental, en cambio, no anula el principio de eficacia de la función administrativa, ya que existen otros mecanismos jurídicos para garantizar la debida coordinación entre las distintas entidades públicas,

todo lo cual lleva a concluir a la Corte que las consecuencias negativas que podrían desencadenarse de la aplicación del silencio administrativo en materia ambiental, superan las ventajas que con la norma se pretenden asegurar.

Por otro lado, considera la Corte que el artículo impugnado al establecer un procedimiento específico para la obtención automática de la licencia ambiental ante la omisión de las autoridades competentes, introduce una indebida alteridad dentro de Estado, que desvirtúa la filosofía de los deberes estatales y subvierte la lógica y el funcionamiento del control previo sobre los proyectos de construcción de obras públicas.

En este punto hace especial énfasis la Corte al declarar que el deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Y agrega que aunque la norma acusada no es ajena al deber de prevención y control del Estado por imponer a la entidad promotora o constructora de la obra pública la elaboración de un estudio de impacto ambiental y su presentación a la Corporación Ambiental con jurisdicción en el lugar, no obstante lo anterior, la misma disposición prevé el otorgamiento automático de la licencia ambiental, como consecuencia de la omisión de la autoridad ambiental en pronunciarse sobre el estudio de impacto ambiental sometido a su consideración, lo que -a juicio de la Corte- implica una indebida utilización del silencio administrativo positivo, en tanto que habiéndose diseñado para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, en este caso debilita el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales.

Agrega sobre el particular que la ley no puede relevar al Estado de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, como sanción a la actuación omisiva de la autoridad pública, ya que no se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o prescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales.

Finalmente, considera la Corte que el silencio administrativo positivo en materia de la construcción de obras públicas, acarrea como consecuencia que la norma que impone al Estado el deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental, pierda efectividad, en tanto que la entidad promotora o constructora podría desatender las directrices trazadas por la autoridad ambiental, potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema o presentar planes de manejo ambiental inadecuados o insuficientes, sin que el Estado, debido a la sanción por su ineficacia (silencio administrativo positivo), pueda ejercer sus deberes constitucionales.

En lo relativo a las Competencias en la esfera ambiental, el actor demanda el inciso 3º del artículo 4º de la Ley 105 de 1993, ya que en su criterio atribuir a las autoridades de transporte la facultad de regular los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos, viola el artículo 188 de la Constitución; sin embargo, la Corte no encuentra relación alguna entre el contenido de la norma demandada y el artículo 188 de la Constitución. De la argumentación del demandante se infiere la idea de que sería contrario a la Constitución, que la ley asignara una función que materialmente debería

corresponder a una autoridad o dependencia, a otra diferente. En este caso, siguiendo el raciocinio del actor, la ley no podría conferir al Ministerio del Transporte una atribución que por la naturaleza del asunto - establecimiento de los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes -, debería corresponder al Ministerio del Medio Ambiente.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) En cuanto al principio de unidad de materia cuya aplicación a la norma demandada es discutida por el demandante, la Corte cita la sentencia 025 de 1993, en la cual se precisaron los alcances del artículo 158 de la CP, en la siguiente forma:

"La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley."

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:** \_\_\_\_\_

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:** \_\_\_\_\_

#### **4. SENTENCIA C-359/96**

### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT (x) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( )

2. NÚMERO DE SENTENCIA: C (X) 359-96 SU ( ) T ( )

3. FECHA DE LA SENTENCIA: 14-VIII-96

4. MAGISTRADO PONENTE: Antonio Barrera Carbonell

5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA: Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO: Ninguno

7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO: Ninguno

8. VOTACIÓN:

9. ACTOR O ACCIONANTE: \_\_\_\_\_

10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE: PN ( ) PJ ( ) DP ( )

11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: SI (X) NO ( )

12. INTERVINIENTES: Luis Fernando Macías Gómez, en representación del Ministerio del Medio Ambiente y Idoia Astrid Valladares Martínez, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL: SI ( )  
NO (X)

Cuáles: \_\_\_\_\_

14. AUDIENCIA PÚBLICA: SI ( ) NO (X)

15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES: Ninguna

16. TEMAS: Fondo Internacional de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, derecho al ambiente sano, deterioro ambiental e internacionalización de las relaciones ecológicas.

17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: Ley 257 de enero 15 de

1996 por medio del cual se aprueba "El Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos".

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( X ) IE ( ) EC ( ) IP ( )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En primer lugar, la Corte, después de revisar el expediente legislativo correspondiente, verificó la observancia del procedimiento relativo a la expedición de la ley aprobatoria del Convenio y su protocolo.

Ya en las consideraciones de fondo encontramos las siguientes:

*Empieza esta Corporación, diciendo que ya en otras sentencias y a partir de una interpretación sistemática, axiológica y teleológica del Preámbulo y de diferentes normas de la Carta Política, alusivas, entre otras, al derecho a la vida, a la salud, a las riquezas naturales y culturales, a la propiedad y su función social y al ambiente, ha considerado a éste como bien jurídico susceptible de especial protección, lo cual se manifiesta en la exigencia de deberes encaminados a asegurar no sólo su preservación sino su restauración en caso de deterioro, en cabeza del Estado, de los particulares y aún de la comunidad internacional.*

*Continúa diciendo que al existir un sistema normativo constitucional que directa o indirectamente alude al ambiente y a la necesidad de su protección, con la finalidad de asegurar una oferta constante de elementos*

*ambientales a las generaciones presentes y futuras, éste constituye la preceptiva básica, a la cual debe ajustarse el Estado para la creación del marco jurídico general, que contiene: las directrices generales para el desarrollo de la política y la gestión ambiental, los deberes u obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares en el manejo, la preservación, conservación, sustitución y restauración del ambiente, el cumplimiento de la función ecológica que es inherente a la función social de la propiedad y de la empresa, el señalamiento de los instrumentos y medios para lograr la finalidad de la conservación integral del ambiente y la manera de exigir las correspondientes responsabilidades a los sujetos causantes del deterioro ambiental.*

*A juicio de la Corte, los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados, y –agrega- específicamente cuando existen recursos naturales compartidos entre diferentes países, se impone la necesidad de establecer reglas y mecanismos para efectos de su manejo y explotación conjunta y para la adopción de medidas que impidan que el uso puramente interno de un recurso natural renovable u otros elementos ambientales en un determinado país pueda causar perjuicios a otros.*

*Continúa su argumentación hablando de las acciones nocivas producidas por diferentes agentes en uno o en algunos estados en particular, causantes de deterioro ambiental, que –a juicio de esta corporación- no sólo tienen una*

*repercusión dentro del ámbito interno de cada uno de ellos, sino que tienen una proyección externa, es decir, hacia otros estados, agregando que dichas acciones pueden dar lugar a que se causen perjuicios y a que sea necesario que se establezcan y declaren las correspondientes responsabilidades y que se provea a su reparación.*

*Menciona también que a repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los estados que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que conciernen al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental.*

*Resalta la importancia que atribuyó el Constituyente de 1991 a este tema, al ser consciente de la necesidad de utilizar los instrumentos del derecho internacional para regular las situaciones jurídicas a que puede dar lugar tanto el manejo de los recursos naturales compartidos, como la problemática atinente a la preservación y al deterioro del ambiente, todo lo cual se ve reflejado en el artículo 226, al imponer al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.*

*A las razones anteriormente expuestas, agrega la Corte que los daños ocasionados al ambiente en las aguas y en los recursos hidrobiológicos por causa de los derrames de petróleo en el mar, son devastadores y que afectan no solo el ecosistema marino y las zonas costeras sino a las*



*personas que de una u otra manera usan o explotan dichos elementos ambientales, afectando a la vez subsistencia y actividades tan importantes como el turismo y la recreación en estas áreas, todo lo cual hace necesario no solo prevenir este tipo de contaminación sino contrarrestar o minimizar sus efectos*

*En consonancia con lo planteado, el Convenio vincula a los Estados en la creación de un fondo común, a través del cual se promueve la solidaridad internacional de los Estados para dar una respuesta efectiva a los problemas de la contaminación derivada del derrame de petróleo en el mar, y de paso se alivia, por las razones ya vistas, la responsabilidad que deben asumir los agentes causantes de los siniestros y sus aseguradores, desarrollando de esta manera el artículo 226, pues es una forma de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas y de asegurar la cooperación de otros Estados para contrarrestar los efectos nocivos mencionados anteriormente.*

*Por las razones anteriormente expuestas, la Corte estima que el Convenio, el Protocolo y la ley aprobatoria, sometidos a su revisión, se avienen con los preceptos de la Constitución.*

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:** Ninguna

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

## **5. SENTENCIA C-377/96**

### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( X ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 377-96 SU ( ) T ( )**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 22-VIII-96**4. MAGISTRADO PONENTE:** Antonio Barrera Carbonell**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno**8. VOTACIÓN:****9. ACTOR O ACCIONANTE:** \_\_\_\_\_**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( ) PJ ( ) DP ( )**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )**12. INTERVINIENTES:** Luis Fernando Macías Gómez, en representación del Ministerio del Medio Ambiente y Jaime Córdoba Triviño, en su calidad de Defensor del Pueblo.**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO ( X )**Cuáles:** \_\_\_\_\_**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna**16. TEMAS:** Convenio Internacional, derecho al ambiente sano, deterioro ambiental e internacionalización de las relaciones ecológicas.**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Ley 253 de diciembre 29 de 1995 "Por la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los

movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación", celebrado en Basilea el 22 de marzo de 1989.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( ) IE ( )  
EC (X) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** La Corte declara exequible tanto el tratado como su ley aprobatoria, pero la condiciona a que el gobierno realice la aclaración correspondiente acerca del artículo 81 de la Constitución Nacional que prohíbe la introducción de desechos tóxicos y nucleares al territorio nacional.

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En lo que respecta al examen formal, la Corte analiza dos aspectos, a saber: La competencia para la adopción del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y el procedimiento en la formación de la Ley 253 del 9 de enero de 1996, concluyendo que la suscripción del Convenio se ajusta a los mandatos constitucionales y a la Convención de Viena sobre Tratados.

Con respecto al procedimiento relativo a la expedición de la ley aprobatoria del Convenio, después de revisar el expediente legislativo correspondiente, la Corte encontró que dicho procedimiento de formación de la ley ante el Congreso de la República y la ulterior sanción por el Gobierno Nacional, se ajustan a las exigencias constitucionales requeridas para su producción.

Para dar inicio al examen de fondo, la Corte cita el 1 del artículo 81 de la Constitución que a la letra dice:

"Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos".

En primer lugar, a juicio de la Corte no existe objeción constitucional alguna a la motivación contenida en el Preámbulo del Convenio, que participa de la filosofía de que la generación, los movimientos transfronterizos y la eliminación de desechos, pueden causar daño a la salud humana y al ambiente, y que es necesario tomar medidas tendientes a erradicar o reducir a límites mínimos su producción o a buscar su destrucción, mediante el empleo de tecnologías apropiadas. Igualmente, comparte la declaración que se hace de que "todo Estado tiene el derecho soberano de prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos u otros desechos ajenos en su territorio" y la necesidad de prohibir los movimientos transfronterizos de desechos en los países en desarrollo". Tampoco, halla objeción en el establecimiento en el Convenio de normas dispositivas dirigidas a asegurar la realización de dichos principios.

Lejos de considerarlo inconstitucional, la Corte estima que el Convenio reporta beneficios para el país, en cuanto a las precauciones que adoptan sus diferentes normas en la materia relativa a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o la negativa a dichos movimientos, a la erradicación o disminución de la producción de desechos y a su eliminación mediante el empleo de técnicas ambientalmente racionales, como a la prevención y represión del tráfico ilícito y a las responsabilidades a que da lugar el mismo, y a las diferentes formas de cooperación entre los Estados que en relación con dicha problemática se prevén, agregando además que dichos beneficios son palpables para Colombia, entre otros casos, cuando se requiera hacer la

reexportación o la eliminación de desechos introducidos al país en contravención de las normas del Convenio o de su ordenamiento jurídico.

Aclarando el contenido del artículo 6 del Convenio, considera la Corte que si éste se analiza con detenimiento y en armonía con otras de sus disposiciones, se concluye que los Estados de importación o de tránsito de desechos no están obligados a recibirlos, cuando de acuerdo con su derecho interno esté prohibida la introducción a su territorio nacional de determinados desechos, y a través de los mecanismos que el mismo Convenio prevé, se opongan a la introducción de los referidos desechos, y se debe agregar que en vista de que la norma constitucional antes transcrita perentoriamente prohíbe la introducción al país de desechos tóxicos o residuos nucleares, estima la Corte que Colombia, ante la imposibilidad de formular reservas, sólo puede adherirse al Convenio, formulando una declaración o manifestación en el sentido de que el artículo 81 de la Constitución prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, acogiéndose a lo que dispone el artículo 26 del Convenio, según el cual, se pueden formular declaraciones o manifestaciones, con el objetivo, entre otros, de armonizar su ordenamiento jurídico con las disposiciones del Convenio, a condición de que no se interprete que aquéllas excluyen o modifican sus efectos jurídicos y su aplicación en Colombia.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) Dada la naturaleza de la materia regulada por el Convenio, la Corte considera pertinente reiterar lo que expuso en la sentencia C-359/96 en relación con la repercusión internacional de los problemas ambientales, en los siguientes términos:

"En diferentes sentencias la Corte, a partir de una interpretación sistemática, axiológica y teleológica del Preámbulo y de diferentes normas de la Carta Política, alusivas, entre otras, al derecho a la vida, a la salud, a las riquezas naturales y culturales, a la propiedad y su función social y al ambiente, ha considerado a éste como bien jurídico susceptible de especial protección, lo cual se manifiesta en la exigencia de deberes encaminados a asegurar no sólo su preservación sino su restauración en caso de deterioro, en cabeza del Estado, de los particulares y aún de la comunidad internacional".

"El sistema normativo constitucional que directa o indirectamente alude al ambiente y a la necesidad de su protección, con la finalidad de asegurar una oferta constante de elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras, se encuentra integrado básicamente por las siguientes disposiciones: artículos 7, (reconocimiento de la diversidad étnica y cultural); 8, (obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación); 11, (derecho a la vida); 49, (reconocimiento, como servicios públicos a cargo del Estado, la atención a la salud y al saneamiento ambiental); 58 (función ecológica inherente a la función social de la propiedad); 63, (parques naturales y otros bienes, inalienables, imprescriptibles e inembargables); 66, (los créditos agropecuarios como instrumento para superar cualquier calamidad ambiental); 67, (la educación como instrumento para lograr y asegurar la protección del ambiente); 72, (patrimonio cultural de la Nación); 79, (derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente); 80, (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales acorde con la filosofía de la idea del desarrollo sostenible par asegurar su conservación, restauración sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental, y exigir responsabilidad por los daños causados); 81, (prohibición de la fabricación,

importación e introducción al país de ciertos bienes considerados nocivos para el ambiente y protección de los recursos genéticos); 87 y 88, (acción de cumplimiento y acciones populares en defensa del ambiente); 90, (responsabilidad estatal por el daño antijurídico); 95-8, (deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano); 215, (estado de emergencia derivado de la perturbación o amenaza del orden ecológico); 226, (internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional); 267, (valoración de los costos ambientales como parte del ejercicio del control financiero de gestión y de resultados que comprende la vigilancia de la gestión fiscal del Estado); 277-4, (defensa del ambiente por parte de la Procuraduría General de la Nación); 289, (programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental); 300-2 y 313-7-9, (funciones de las Asambleas y de los Concejos municipales en materia ambiental); 333, (delimitación por el legislador del alcance de la libertad económica por razones de orden ambiental); 334, (intervencionismo estatal para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano); 360, (facultad del legislador para regular las condiciones en la explotación de los recursos naturales)".

"El referido conjunto normativo constituye la preceptiva básica, a la cual debe ajustarse el Estado para la creación del marco jurídico general, que contiene: las directrices generales para el desarrollo de la política y la gestión ambiental, los deberes u obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares en el manejo, la preservación, conservación, sustitución y restauración del ambiente, el cumplimiento de la función ecológica que es inherente a la función social de la propiedad y de la empresa, el señalamiento de los instrumentos y medios para lograr la finalidad de la conservación integral

del ambiente y la manera de exigir las correspondientes responsabilidades a los sujetos causantes del deterioro ambiental".

"Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquellos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados".

"Específicamente, cuando existen recursos naturales compartidos entre diferentes países, se impone la necesidad de establecer reglas y mecanismos para efectos de su manejo y explotación conjunta y para la adopción de medidas que impidan que el uso puramente interno de un recurso natural renovable u otros elementos ambientales en un determinado país pueda causar perjuicios a otros".

"Igualmente, las acciones nocivas producidas por diferentes agentes en uno o en algunos estados en particular, causantes de deterioro ambiental, no sólo tienen una repercusión dentro del ámbito interno de cada uno de ellos, sino que tienen una proyección externa, es decir, hacia otros estados. Naturalmente, dichas acciones pueden dar lugar a que se causen perjuicios y a que sea necesario que se establezcan y declaren las correspondientes responsabilidades y que se provea a su reparación".

"La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de



la conducta de los estados que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que conciernen al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental. También, dichos tratados y convenios han regulado un régimen de responsabilidad internacional, sustentado en el principio de derecho constitucional consuetudinario "sic utere tuo tu alienum non laedas", (usa tu propiedad o tu pertenencia o ejercita tus derechos de manera que no causes daños a los demás), que se encuentra consagrado en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, así:

"Los estados tienen, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y el principio de derecho internacional, el soberano derecho a explotar sus propios recursos siguiendo sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de asegurar que las actividades adelantadas en su jurisdicción o control no causen daño al ambiente de otros estados".

"El Constituyente de 1991, consciente de la necesidad utilizar los instrumentos del derecho internacional para regular las situaciones jurídicas a que puede dar lugar tanto el manejo de los recursos naturales compartidos, como la problemática atinente a la preservación y al deterioro del ambiente, consignó en el artículo 226, el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional".

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

## **6. SENTENCIA C-495/96**

**FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( X )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 495-96      SU ( )      T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 26-IX-96

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Fabio Morón Díaz

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** José Gregorio Hernández

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Marlene Beatriz Durán Camacho.

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** El ciudadano Reinaldo Chavarro Buriticá, quien actúa en nombre propio; representantes de la Corporación Autónoma Regional de la frontera Nororiental; Luz Ángela Melo Castillo, quien actúa en representación del Ministerio del Medio Ambiente y Juan Fernando Romero Tobón, quien actúa en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( X ) NO ( )

**Cuáles:** La Corte solicitó concepto sobre el asunto bajo examen y sobre los elementos técnicos y científicos regulados en la ley 99 de 1993 y en el Decreto

2811 de 1974, a los siguientes expertos en el tema: María Emilia Correa, Directora del Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible - CECODES-; Ana Rocío Sabogal, Coordinadora de la Unidad de Soporte para el Control de la Contaminación Industrial en Colombia del Ministerio del Medio Ambiente; Luís Fernando Macías, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente; Alejandro Cortazar, Director del Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-; Francisco Alberto Galán, Jefe de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Administrativo de Planeación Nacional; Carlos Fernando Barco Mora, Director del Sector Agropecuario y Recursos Naturales de la Contraloría General de la República y Diego Bravo Borda, Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-.

**14. AUDIENCIA PÚBLICA: SI ( ) NO ( X )**

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Una de las normas objeto de la sentencia es el artículo 18 del Decreto 2811 de 1974, a propósito del cual la Corte se declaró inhibida de emitir pronunciamiento judicial de fondo al respecto, como quiera que dicha norma fue subrogada expresamente por el inciso segundo del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, de manera tal que hay carencia de objeto sobre el cual pueda recaer el pronunciamiento.

**16. TEMAS:** Planificación ambiental, constitución ecológica, financiamiento de política ambiental, tasa ambiental, Corporación Autónoma Regional, desarrollo sostenible ambiental, proyecto de ley ambiental, tasa nacional con destinación específica, tasa retributiva ambiental, tasa compensatoria ambiental e inversión forzada en materia ambiental.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** artículo 42 y su parágrafo, artículo 43 y su parágrafo y el numeral 4o. del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, y el artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974.

**"LEY 99 DE 1993**

(22 de diciembre)"

Por la cual se crea al Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones." **Artículo 42. Tasas Retributivas y Compensatorias.** La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto número 2811 de 1974.

Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Nacional, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la

tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; d) el cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema de que trata el inciso anterior, el Ministerio del Medio Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base se hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas - que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

**Parágrafo.** Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites"

**Artículo 43. Tasas por Utilización de Aguas.** La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, decreto 2811 de 1974. El Gobierno Nacional

calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo."

**Parágrafo.** Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.

**"Artículo 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.** Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

...4. Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-ley 2811 de 1974, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;

**"DECRETO 2811 DE 1974**

(18 de diciembre)

"Por el cual se dicta el Código de Recursos Naturales renovables y de protección del Medio Ambiente".

**"Artículo 18.** La utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios mineros o industriales, aguas negras o

servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.”

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( X ) IE ( )  
EC ( ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Empieza la Corte su argumentación, diciendo que el derecho constitucional de todas las personas al disfrute de un ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente, también se conoce como el derecho a la conservación y disfrute de un medio ambiente sano y a la promoción y preservación de la calidad de la vida, así como a la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales; en este sentido este grupo de elementos que configuran de manera general el mencionado derecho es objeto de grandes reflexiones y preocupaciones que sólo recientemente han hecho aparición en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional.

Dentro de este orden de ideas –agrega la Corte-, la diversidad biológica contiene una riqueza estratégica que no sólo puede constituir un importante factor de desarrollo para Colombia, sino que, es en sí mismo un patrimonio de todos los colombianos y un valor que la propia Carta ordena proteger (artículos

8 y 79), es por ello que la protección al medio ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico constitucional, el cual agrupa lo que la Corte ha dado en denominar una "Constitución Ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación entre la sociedad con la naturaleza, y cuyo propósito esencial, es la protección del medio ambiente, caracterizado por consagrar una triple dimensión: de un lado, la tutela al medio ambiente, que, en un principio irradia el orden jurídico (artículo 8º C.P.), de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (artículo 79 C.P.) y, finalmente, de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares.

En efecto, el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial protección ecológica, todo ello, dentro del principio del pensamiento ecológico moderno, del "desarrollo sostenible" recogido por el ordenamiento constitucional colombiano y por los tratados públicos suscritos por la República de Colombia e incorporados al derecho interno colombiano.

Esta filosofía, estima la Corte, impregna la creación de los tributos como las tasas retributivas y compensatorias, así como la consagración de la tasa por la utilización de aguas y la inversión obligatoria prevista en los artículos 42, 43 y 46 de la Ley 99 de 1993, así como el derogado artículo 18 del Decreto-ley 2811 de 1974.

Estima la Corporación que la Ley 99 de 1993, especialmente, los artículos cuestionados, implican la generación de costos económicos para quienes causan efectos nocivos sobre los sistemas ambientales, por ello, el Congreso de la República, al expedir el marco jurídico regulatorio del medio ambiente, y



en atención al principio constitucional del "desarrollo sostenible", ha utilizado el mecanismo económico de la tasa con el fin de transmitir un costo a quienes se benefician de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se está financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas y a través de la misma, la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.

De otra parte, estima la Corte que el artículo 317 de la Carta ordena destinar tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, como quiera que al poder público le corresponde planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución artículo 80 C.P., en consecuencia de lo anterior, resulta claro que las Corporaciones Autónomas Regionales deben contar con los recursos suficientes para cumplir con los cometidos constitucionales y legales de conservación del medio ambiente.

Con respecto a los vicios de forma alegados por la actora, y una vez revisado el texto de las disposiciones acusadas se encuentra que en ellas no aparece ningún elemento que altere la esencia de las mismas como lo pretende la demanda; claro esta, se introdujeron algunas modificaciones relacionadas con el actual régimen constitucional de los recursos naturales, del ambiente y de la calidad de la vida.

De manera general -continúa la Corte- es preciso observar que los artículos

42,43 y 46 de la Ley 99 de 1993, determinan los sujetos activos y pasivos de la obligación tributaria, lo que permite anticipar de una parte que las Corporaciones Autónomas Regionales han sido definidas como los acreedores de las tasas; de otra parte también es claro que el sujeto pasivo es toda persona que arroja o deposita desechos en el agua, aire, o suelo, dentro de los límites que, con fines reglamentarios sea definidos por vía general pero administrativa por el Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con la Ley 99 de 1993.

En este caso es evidente que las tasas ambientales previstas en las disposiciones acusadas son un instrumento económico fundamental para la precaver la contaminación en niveles insoportables e irremediables y para proceder a pagar la descontaminación.

Considera la Corte que se puede afirmar que las contribuciones previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, pues, en efecto, tales contribuciones procuran la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación por parte de las autoridades ambientales de algunos servicios como la remoción de contaminaciónes, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.

En cuanto a los argumentos presentados en la demanda, asegura la Corte que en el caso de las tasas retributivas no se puede predicar la mencionada

oscuridad invencible, pues a partir de un análisis sistemático y lógico, es claro que en la tasa retributiva se está retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es sujeto activo de esta contribución, las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente, como lo señala claramente el artículo 79 de la Carta, así: “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica”.

De otro lado, comparte plenamente esta Corte, la interpretación que sobre las características particulares de las tasas ambientales expuso en su escrito de justificación el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en este proceso; en efecto, las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado (ambiente sano). El Estado está en la obligación de garantizar un ambiente sano a sus habitantes, en consecuencia, su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes "utilizan el ambiente" en forma nociva, de forma que las tasas retributivas, poseen un referente específico sobre la depreciación del recurso prestado, tal como aparece en la elaboración del sistema y método para su determinación en la Ley 99 de 1993.

Para esta Corporación es claro que del tenor literal de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 y de su propia interpretación sistemática y teleológica, el efecto nocivo determina la causación de la tasa aludida y el respectivo derecho a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales de cobrar la obligación tributaria a los sujetos pasivos, con base en criterios científicos, técnicos y de las variables que de una u otra forma inciden en la elaboración de las tasas. En

consecuencia, existe una íntima relación entre el valor del precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo fin es la defensa del ecosistema en el marco del principio constitucional del desarrollo sostenible.

Por lo que hace a las tasas compensatorias –cominúa la Corte-, es claro que éstas pueden interpretarse en un sentido económico como una modalidad de reintegro de los costos que invierte el Estado a través de sus instituciones encargadas del manejo, administración, conservación y preservación de estos recursos naturales y del medio ambiente, así como en la recolección, el tratamiento y la disposición de residuos, o por otros servicios tales como los análisis de laboratorios, etc.; por tanto, las tasas compensatorias a diferencia de las retributivas, en este caso no buscan crear incentivos permanentes.

Así, estas tasas constituyen mecanismos de financiamiento de algunos servicios públicos específicos de carácter administrativo sobre el medio ambiente. En consecuencia de lo anterior no le cabe duda a esta Corporación, que nos encontramos ante verdaderas tasas por la prestación de un servicio público específico.

Además, considera la Corte al referirse a esta materia que cuando alguien arroja o deposita desechos con consecuencias nocivas, priva a otros del disfrute que obtendrían los recursos en mejores condiciones si no se deterioran, es decir con dicha conducta se genera un deterioro que implica costos para toda la sociedad, lo cual habilita al legislador para definir que quien utiliza los recursos naturales para producir efectos nocivos en ellos debe pagar por su conducta pues de lo contrario, el costo se trasladaría a toda la sociedad.

En este sentido es claro que en el caso de que se ocupan las disposiciones acusadas existen dos clases de servicios que originan las dos clases de tasas en cuestión, es decir, de una parte se trata de mantener a disposición de todas las personas el aire, agua o suelo para que depositen sus desechos, que da lugar a una tasa retributiva y de otra se encuentra el servicio de garantizar la renovabilidad de los recursos, que da lugar a una tasa compensatoria.

En relación con las tasas en particular, como quedó dicho más arriba, observa esta Corte que el legislador no se apartó de los elementos básicos de la legalidad en materia de tasas, en efecto, estima la Corporación que los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, cumplen a cabalidad, con el respeto al principio de legalidad en el tributo que exige la carta política.

En lo que atañe a la supuesta violación del artículo 359 de la Carta, esta Corporación ya ha sostenido que la prohibición contenida en el artículo 359 de la Carta se refiere fundamentalmente a las rentas de naturaleza tributaria y las contribuciones aquí estudiadas, las cuales son las tasas, según el Decreto No. 360/94, son rentas no tributarias, por tanto, no son destinatarias de la referida prohibición.

Por otro lado, el artículo 317 de la Carta Política permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales.

Las tasas demandadas, hacen parte de los recursos que el legislador le puede asignar a las corporaciones autónomas regionales a fin de que ésta cumplan con el mandato constitucional previsto en el artículo 80 superior en virtud del

cual el Estado propugnará por la conservación del medio ambiente.

En este orden de ideas, no tendría sentido que el constituyente facultara al Congreso para reglamentar la creación y el funcionamiento de estos entes dentro de un régimen de autonomía, impidiéndole al mismo tiempo la posibilidad de dotarlos de recursos.

Al respecto de la violación del artículo 363 constitucional, que alega la demandante, la Corte señala en primer lugar que en ningún momento se está gravando simultáneamente una misma actividad sino por el contrario un número plural de ellas, distintas entre sí, aunque todas recaen sobre el empleo del recurso hídrico.

Por todo anterior, la Corte no ve que las preceptivas impugnadas desconozcan el principio de la equidad y progresividad del sistema tributario, máxime cuando cada una de ellas persigue por separado recaudar recursos a fin de prevenir y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como controlar los factores de deterioro de las fuentes de agua en consonancia con lo dispuesto por el artículo 80 de la Carta.

En segundo lugar, los aludidos gravámenes no implican una sobre-imposición en el tributo, que por su extremada severidad, pueda resultar violando la equidad. Así mismo, su imposición se justifica por cuanto está inspirada en criterios de racionalidad y razonabilidad, en la medida en que consultan la teleología constitucional que propende por la preservación de este recurso vital sin el cual las condiciones bióticas son imposibles.

### **23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

### **24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) La Corte cita la sentencia C-465/93, acerca de la naturaleza jurídica de las tasas, en el siguiente aparte:

"...son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo." (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

## **25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

## **26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

- A. TEMAS:** Tarifa de tasas ambientales, determinación del sistema y método.

**B. DOCTRINA DEL CASO CONCRETO (RATIO DECIDENDI):** Por ser esta aclaración se voto, de una extensión tan pequeña, hemos decidido transcribirla en este aparte:

“Me complace que el mismo día, en la misma Sala, se haya podido demostrar -contra la tesis de que, por no haber sido definidos en la propia Constitución los conceptos de “método” y “sistema”, tales requisitos no existen, según resulta del insólito fallo C-482 de la fecha- que el artículo 338 de la Constitución puede ser observado por el Congreso, en defensa de sus propias competencias y de la seguridad jurídica de los contribuyentes, sin necesidad de “complicadas lucubraciones” como las que la aludida sentencia endilgó injustamente a quienes demandamos que se acate el precepto constitucional.

Ello, no obstante la vaguedad argumentativa de la presente providencia, que prefiere definir los indicados elementos del tributo, cuando se delega la fijación de las tarifas, por lo que “no son”, en vez de asumir, como correspondería a la Corte, la tarea de hacerlo, o al menos de intentarlo”.

### **7. SENTENCIA C-535/96**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

##### **1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

2. NÚMERO DE SENTENCIA: C (X) 535-96 SU ( ) T ( )



**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 16-X-96

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Alejandro Martínez Caballero

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Adelaida Ángel Zea

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Luz Ángela Melo Castilla, en representación del Ministerio del Medio Ambiente y Milady Pinillos de Liévano, en representación del Ministerio de Transporte.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( ) NO ( X )

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna

**16. TEMAS:** Contenido esencial de la autonomía territorial y garantía constitucional; autonomía territorial, ley y protección del medio ambiente; principio de rigor subsidiario; contaminación visual; protección del paisaje; defensa del patrimonio ecológico social; participación de la comunidad y decisiones que puedan afectar el medio ambiente.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículos 1o., 3o., 6o., 8o., 10o., 11, 12 y 15 de la Ley 140 de 1994, "Por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional".

**Artículo 1º.** Campo de aplicación. La presente Ley establece las condiciones en que puede realizarse Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.

Se entiende por Publicidad Exterior Visual el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.

No se considera Publicidad Externa Visual para efectos de la presente Ley, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.

**Artículo 3º.** Lugares de ubicación. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:

- a) en las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9a. de 1989 o de las normas que las modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de

espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades;

b) Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales;

c) Donde lo prohíban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7º y 9º del artículo 313 de la Constitución Nacional,

d) En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor;

e) Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otras estructuras de propiedad del Estado.

**Artículo 6º.** Aviso de proximidad. Salvo en los lugares que prohíben los literales a) y b) del artículo 3º, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en zonas rurales para advertir sobre la proximidad de un lugar o establecimiento.

Dicha publicidad sólo podrá colocarse al lado derecho de la vía, según el sentido de circulación del tránsito en dos (2) lugares diferentes dentro del kilómetro anterior al establecimiento. Los avisos deberán tener un tamaño máximo de cuatro metros cuadrados (4 mtrs<sup>2</sup>) y no podrán ubicarse a una distancia inferior a quince metros (15 mtrs/1), contados a partir del borde de la calzada más cercana al aviso.

No podrá colocarse publicidad indicativa de proximidad de lugares o establecimientos obstaculizando la visibilidad de señalización vial y de nomenclatura e informativa.

**Artículo 8º.** Duración. La Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley podrá permanecer instalada en forma indefinida.

**Artículo 10.** Libertad de ejercicio y principio de legalidad. La colocación de la Publicidad Exterior Visual en los lugares donde no está prohibida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas autorizadas por la presente ley.

Ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos o licencias previas para su colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función.

**Artículo 11.** Registro. A más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la colocación de la Publicidad Exterior Visual, deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función.

Las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas abrirán un registro de colocación de Publicidad Exterior Visual, que será público.

Para efectos del registro, el propietario de la Publicidad Exterior Visual o su representante legal deberá aportar por escrito y mantener actualizados sus datos en el registro la siguiente información:

1. Nombre de la Publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, y demás datos necesarios para su localización.
2. Nombre del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.
3. Ilustración o fotografías de la Publicidad Exterior Visual y transcripción de los textos que en ella aparecen. El propietario Exterior Visual también deberá registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente.

Se presumirá que la Publicidad Exterior Visual fue colocada en su ubicación de registro, en el orden en que aparezca registrada.

Las personas que coloquen publicidad distinta a la prevista en la presente Ley y que no la registren en los términos del presente artículo, incurrirán en las multas que para el efecto señalen las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas, en desarrollo de lo previsto en el artículo 13 de la presente Ley.

**Artículo 12.** Remoción o modificación de la Publicidad Exterior Visual. Sin perjuicio de la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil y el artículo 8º de la Ley 9a. de 1989 y de otras acciones populares, cuando se hubiese colocado Publicidad Exterior Visual, en sitio prohibido por la Ley o en condiciones no autorizadas por ésta, cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación a la alcaldía municipal o distrital respectiva. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito de conformidad con el artículo 5º

del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

De igual manera y sin perjuicio del ejercicio de la acción popular, los alcaldes podrán iniciar una acción administrativa de oficio, para determinar si la Publicidad Exterior Visual se ajusta a la Ley.

Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada de conformidad con el artículo anterior y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por la ley, se ordenará su remoción. De igual manera el funcionario debe ordenar que se remueva o modifique la Publicidad Exterior Visual que no se ajuste a las condiciones legales, tan pronto tenga conocimiento de la infracción, cuando ésta sea manifiesta o para evitar o para remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.

En los casos anteriores, la decisión debe adoptarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación. Si la decisión consiste en ordenar la remoción o modificación de una Publicidad Exterior Visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido la remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.

Cuando la Publicidad Exterior Visual se encuentre registrada y no se trate de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover acción popular ante los jueces

competentes para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. En estos casos acompañará a su escrito copia auténtica del registro de la publicidad.

Parágrafo. En las entidades territoriales indígenas los consejos de gobierno respectivos o la autoridad que haga sus veces, serán los responsables del cumplimiento de las funciones que se asignan a las alcaldías distritales y municipales en el presente artículo.

**Artículo 15.** Toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la ley requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultura y cívico, no podrá ser superior a 10% del área total de la valla.

La publicidad Exterior Visual que trata la presente Ley son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.

No estarán obligadas a lo dispuesto en este artículo las vallas de propiedad de: La Nación, los Departamentos, El Distrito Capital, los Municipios, organismos oficiales, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de todo orden, las entidades de beneficencia o de socorro y la Publicidad Exterior Visual de partidos, movimientos políticos, candidatos, durante las campañas electorales.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( ) IE ( X )  
EC ( X ) IP ( )**

En este punto es necesario aclarar que la decisión de la Corte fue declarar las normas demandadas, unas inexecutable y otras parcialmente executable.

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Para comenzar su análisis constitucional de las normas demandadas, en primer lugar la Corte considera que es necesario comenzar por recordar los criterios que esta Corporación ha desarrollado en relación con la autonomía territorial, para poder determinar si las normas acusadas violan las facultades de las entidades territoriales, pues la demanda plantea un problema inicial de conflicto de competencias, cuya solución depende de la compleja articulación constitucional de los principios de unidad y autonomía en materia ambiental.

Con relación al tema de la unidad de la Nación y la autonomía territorial, considera la Corte que tal como se encuentra expresada en la Constitución, la unidad no puede confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial, que se expresa en la consagración de la autonomía local, buscando la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial.

En el caso de los territorios indígenas se busca, además, preservar la identidad de esas comunidades, con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural (CP arts 7º y 8º), pues esas comunidades se gobiernan por sus propios usos y costumbres (CP art. 330).

En este orden de ideas –continúa la Corte-, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues



sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

La Corte considera que es tan esencial el concepto de la autonomía territorial y tan indisponible por parte del Legislador, que por esto la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta.

En lo que atañe a la protección del medio ambiente y el reparto territorial de competencias, la Corte coincide con la demandante en el sentido de ubicar el tema de la publicidad exterior visual dentro de la materia del medio ambiente, y más específicamente dentro de la afectación del paisaje como recurso natural renovable.

Considera la Corporación que 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 ). Así es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP. art. 8). El derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho constitucional exigible a través de diversas vías judiciales (CP art. 79). La dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, entre otros.

(CP art. 334). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (CP. art. 366). A su vez, la Constitución impone en esta materia ciertas obligaciones a cargo de algunas autoridades nacionales. Así, dentro de las atribuciones del Contralor General de la Nación está la de presentar al Congreso de la República informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (CP art. 268), y es función del Procurador defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (CP art. 277 ord 4º).

Es claro para la Corte que estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo –continúa la corporación-, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal, correspondiendo a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). De la misma manera, es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP art. 330 ord 5º).

Por consiguiente, a juicio de la Corte y en consecuencia de los anteriores artículos constitucionales, en relación con el medio ambiente, existen materias de interés nacional así como asuntos meramente locales.

En relación con el tema del patrimonio ecológico local y la ley, de los cuales se derivan las competencias concurrentes y el principio del rigor subsidiario, se anota que 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,.

Este concepto de patrimonio ecológico local –continúa la Corte- 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).

En cuanto los deberes de protección que la asisten al Estado, anota la Corte que 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.

Es por esto que en el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar

aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.

Pese a lo anterior, la Corte considera 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. Por consiguiente, si la Constitución atribuye a los concejos y las autoridades indígenas la facultad de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico local, una comprensión sistemática de los preceptos de la Carta tiene que concluir que el Legislador debe regular esas materias respetando esa competencia propia de las entidades territoriales.

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.

En conclusión, la Corte considera que 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.

Con relación al tema del paisaje y la publicidad exterior visual, la Corte considera que algunos aspectos del paisaje pueden llegar a trascender el ámbito estrictamente local, pues una modificación profunda de un entorno visual municipal puede llegar a incidir sobre las localidades vecinas. Sin embargo, aquellos componentes del paisaje que pueden ser afectados por las formas de publicidad exterior visual reguladas por la ley tienen un contenido primariamente local, y no nacional, pues en general se puede establecer un límite municipal y territorial a esas modificaciones visuales, y su gestión hace parte de los intereses propios de la entidad territorial. De un lado, la transformación del paisaje de una determinada localidad por medio de vallas o similares no tiene obligatoriamente consecuencias sobre el paisaje visual de las localidades vecinas, a diferencia de lo que sucede con otras transformaciones del paisaje y, en particular con otros fenómenos ecológicos - como los sistemas de aguas o la contaminación atmosférica-, que no pueden ser delimitados dentro del ámbito municipal, por cuanto en tales casos una transformación ambiental municipal tiene un impacto positivo o negativo sobre un ecosistema regional, nacional o incluso internacional. De otro lado, el paisaje es un recurso natural renovable que guarda una íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y territorios indígenas.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el tema de la publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales, así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un

ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas. Sin embargo, la Corte reitera que eso no significa que la ley no pueda establecer una normatividad básica nacional en este campo pues, como se señaló en el fundamento 14 de esta sentencia, se trata de competencias concurrentes. Lo que no puede el Legislador es vaciar la competencia constitucional propia de los concejos y las autoridades indígenas de dictar normas para proteger, conforme a sus criterios, normas sobre la protección del patrimonio ecológico local.

Para complementar lo anterior, la Corte precisa que esa facultad de los municipios de dictar las normas para proteger el patrimonio ecológico municipal no implica que la libertad económica de las personas quede sujeta al arbitrio de las autoridades municipales. En efecto, esta Corporación ha señalado, en diversas decisiones, que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Entrando la Corte en el examen específico de las normas impugnadas, considera que una interpretación sistemática muestra que varias de las normas demandadas desconocen el contenido esencial de la competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas.

El análisis conjunto de estos artículos muestra que los concejos municipales y distritales ven fuertemente limitada su competencia de tal suerte que, en la práctica, sólo pueden regular la materia por medio de la definición de espacios públicos y la prohibición de la colocación de publicidad en determinados sitios,

pues al decir el legislador, en el artículo 10o. demandado, que la colocación de publicidad sólo requiere del cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley 140 de 1994, está señalando que la totalidad de la regulación de la materia se encuentra en la mencionada ley. No se trata entonces de una normatividad básica establecida por el legislador sino de una ordenación exhaustiva de la materia, con lo cual se vacía la competencia de los concejos municipales. En efecto, conforme a las normas impugnadas, las autoridades municipales y distritales no pueden regular de manera diversa el tema, por ejemplo, consagrando distintos tipos de avisos, según las zonas, o estableciendo procedimientos distintos a los previstos por la ley para la concesión de los permisos de publicidad en determinados lugares, pues el artículo 10 establece que no se podrá impedir la colocación de publicidad que cumpla con las condiciones previstas en la ley, consagrando así, la plena libertad para la colocación de la misma en aquellos lugares donde ella no está prohibida.

En el caso de los territorios indígenas –continúa la Corte-, ese vaciamiento de competencia es aún más claro pues no se prevé que sus órganos de gobierno puedan prohibir la colocación de publicidad exterior visual en determinadas zonas, limitándose su facultad a la delimitación de zonas públicas, lo cual es aún más grave por cuanto, como ya se señaló, en este caso se trata no sólo de preservar los recursos naturales sino también la identidad cultural de estas comunidades (CP art. 330), todo lo cual hace –a juicio de la corporación- que estas normas violen el núcleo esencial de la autonomía y desconozcan la garantía institucional que la Constitución ha establecido en este campo, ya que el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico se constituye en un "poder de acción" constitucionalmente atribuido al concejo municipal y a las autoridades indígenas, para la defensa de un "interés propio": la gestión ecológica y ambiental dentro de un límite territorial de un asunto de su interés,



como es el paisaje. De esa manera, las disposiciones invaden un espacio reservado a los territorios indígenas y a los concejos municipales y distritales, con lo cual se viola un principio vital en esta materia: la prohibición del vaciamiento de competencias. Si bien se le confiere al poder central la competencia para el establecimiento de las bases, los principios y las directrices con la finalidad de proteger el derecho al ambiente sano, al hacerlo debe siempre respetar la diversidad, no pudiendo anular la autonomía, ni pudiendo coartar sus legítimas expresiones.

En cuanto al artículo 1º, demandado porque la actora considera que esa disposición es inexecutable en tanto que vacía la competencia de los municipios y territorios indígenas, ya que sugiere que es únicamente la ley la que regula las condiciones de realización de la publicidad exterior visual en todo el territorio colombiano, la Corte considera que el cargo de la actora es válido, si se entiende que la normatividad legal es exhaustiva, y excluye regulaciones más rigurosas por las entidades territoriales. Pero, en cambio, la norma se ajusta a la Constitución si se considera que ella es una regulación nacional básica que, en virtud del principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, señaladas por los artículos 313 y 330 de la Carta.

En relación con el artículo 11, -agrega la Corte- debe entenderse que los concejos y las autoridades indígenas pueden establecer controles más estrictos, que el registro posterior previsto por esa norma, pudiendo incluso exigir permisos previos para la colocación de publicidad exterior visual, como ya se ha indicado en esta sentencia.

De otro lado, en relación con el artículo 12, la Corte precisa que, en la medida en que los concejos y las autoridades indígenas pueden establecer condiciones más exigentes que las previstas por la presente ley, debe entenderse que las acciones consagradas por ese artículo pueden ser ejercidas contra la publicidad exterior visual que desconozca no sólo las regulaciones legales sino también aquellas que hayan sido expedidas por los concejos y las autoridades indígenas, en virtud de su competencia constitucional propia en esta materia. En virtud de esa misma competencia, y de acuerdo al principio de rigor subsidiario, debe entenderse que estas acciones son una regulación nacional básica para garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, pero que los concejos municipales y las autoridades indígenas pueden desarrollar mecanismos más amplios, incluso previos, que potencien esa participación comunitaria.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) En relación con el medio ambiente, tal y como la Corte ya lo había establecido en la sentencia C-305 de 1995 cuando señaló que "si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruidos). 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 sólo sistema de aguas)"

b) En cuanto a los deberes que en materia de protección tiene el Estado, la Corte cita un aparte de la sentencia C-328/95 de la misma corporación, en la cual se dijo:

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del

Estado y de los particulares (C.P. arts. 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. arts. 49, 79, 80 y 334) y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer.

La Constitución impone al Estado los deberes especiales de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente (1); proteger su diversidad e integridad (2); conservar las áreas de especial importancia ecológica (3); fomentar la educación ambiental (4); planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (5); prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (6); imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente (7); y, cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (8) (C.P. arts. 79, 80). Por otra parte, la Carta establece que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado (C.P. art. 78).

c) Con relación al tema de las competencias territoriales la Corte cita la sentencia del Consejo de Estado del 22 de Mayo de 1996, en la cual este tribunal dijo:

La ley 140 de 1994 reafirma la competencia residual de los concejos en las materias de que 7o. y 9o. del artículo 313 de la Constitución Nacional".

“Se desprende de lo anterior que la materia regulada por el Decreto 016 de 1994 es de competencia del legislador y residualmente del Concejo Distrital.

En consecuencia, el Alcalde Mayor no podía reglamentar la publicidad exterior visual y mucho menos con el alcance que le dio el acto demandado, pues no sólo fijó las condiciones y requisitos exigidos para la colocación de esa clase de publicidad y determinó la ubicación de las zonas permitidas y prohibidas para tal efecto, sino que expresó los conceptos y características de los medios utilizados, esto es, vallas, avisos comerciales, pasacalles, etc., y estableció las sanciones a imponer a quienes contravengan dichas disposiciones”.

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:** \_\_\_\_\_

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:** \_\_\_\_\_

### **8. SENTENCIA C-534/96**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C (X) 534-96 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 16-X-96

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Fabio Morón Díaz

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Andrés Vanegas Moller.

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE: PN ( X ) PJ ( ) DP ( )**

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: SI ( X ) NO ( )**

**12. INTERVINIENTES:** Intervienen en esta sentencia el ciudadano José Joaquín Fiquitiva Camacho, quien actúa en su propio nombre; Jaime Córdova Triviño, quien actúa en su calidad de Defensor del Pueblo y Luis Fernando Macías Gómez, quien actúa en representación del Ministerio del Medio Ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL: SI ( ) NO ( X )**

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA: SI ( ) NO ( X )**

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** El Señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-596 de 21 de marzo de 1996, manifestó 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.

En consecuencia de lo anterior la Corte resolvió aceptar el impedimento y trasladar la demanda al Señor Viceprocurador General de la Nación, para que éste rindiera el correspondiente concepto.

**16. TEMAS:** Equilibrio en el ejercicio del poder, Estado social de derecho, autonomía de las entidades territoriales, medio ambiente sano, recursos naturales de entidades territoriales, principio de rigor subsidiario, interés ecológico nacional, recursos naturales de los municipios, regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Se demanda el inciso

subrayado 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 renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA, y se dictan otras disposiciones."

**"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."**

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( X ) IE ( ) EC ( ) IP ( )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

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 brindan 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.

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, y en sustento de esto , 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.

A juicio de la Corte, 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 –continúa la corporación–, 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.

Continúa su análisis la Corte, anotando que el centro al rededor del cual gira el



Estado social de derecho, es el desarrollo integral del individuo, el cual a su vez requiere satisfacer una serie de necesidades dentro de las cuales se encuentra la calidad y la racional utilización de los recursos que conforman el 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 de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, consagrado en el artículo 8 de la Carta Política

Esta concepción del individuo -continúa la Corte-, 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.

En lo que atañe al tema de la descentralización territorial y la consecuente autonomía de las entidades territoriales, anota la Corte que en desarrollo de este principio, dichas entidades tienen la capacidad para decidir sobre sus propios y particulares asuntos, sin desconocer con ello el carácter unitario de la república, lo cual significa 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

La inconstitucionalidad que plantea el actor -continúa la Corte-, 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.

A juicio de la Corte, 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.

Continúa la Corte diciendo que 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, lo cual hace que exista 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.

Afirma la Corte que 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 impactarán, 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.

En el caso particular de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, la Corte considera que, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen, y así lo definió el mismo legislador, recursos de interés ecológico nacional, 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.

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.

En cuanto al tema de la competencia en materia ambiental, anota la Corte que, en desarrollo de los principios constitucionales y de conformidad con nuestro ordenamiento superior, en cabeza del Congreso de la República 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, lo cual nos lleva a concluir –según la corporación– 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 por esto que la Corte considera 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, se debe ejercer 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; sin embargo –agrega la Corte- tal restricción, 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”.

De esta manera, a juicio de la Corte, 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.

Siguiendo su argumentación, agrega la Corte que 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.

Debe entenderse –continúa la Corte- 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, y, en consecuencia, 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, esta regulación, no puede entenderse como un obstáculo para que los municipios reglamenten dichas materias en sus respectivas jurisdicciones.

En cuanto a la presunta inconstitucionalidad del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, considera la Corte que esta disposición en nada interfiere 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 esas 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; por el contrario, considera la Corte que 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.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) En relación con el tema de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, se cita el siguiente aparte de la sentencia C-305 de 1995

“...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).

b) En relación con la autonomía de las entidades territoriales y la República

unitaria, la Corte cita un aparte de la sentencia C-517 de 1992 que dice

"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."

c) Con relación a la armonización de las funciones que emanan de la Constitución ecológica para las autoridades nacionales y locales, la Corte cita un aparte de la sentencia C-058 de 1994 que dice:

"La protección del medio ambiente 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..."

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **9. SENTENCIA C-221/97**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

**AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( X )**

**2. NÚMERO DE SENTENCIA: C ( X ) 221-97 SU ( ) T ( )**

**3. FECHA DE LA SENTENCIA: 29-IV-97**

**4. MAGISTRADO PONENTE: Alejandro Martínez Caballero**

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Carmenza Isaza de Gómez, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO: Ninguno**

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO: Ninguno**

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE: Jaime Rojas López**

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE: PN ( X ) PJ ( ) DP ( )**

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: SI ( X ) NO ( )**

**12. INTERVINIENTES: María Olga Montejo Fernández, quién actúa en**

representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Vicente Anaya Mantilla, quien actúa en su calidad de Director del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL: SI ( X )  
NO ( )**

**Cuáles:** La Corte solicitó conceptos técnicos que precisaran si la arena, el cascajo y la piedra son recursos naturales renovables o no renovables, a las siguientes entidades: Dirección de Calidad y Control Ambiental de la Corporación autónoma Regional (CAR), Ingeominas, Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo IDEADE de la Universidad Javeriana, Fundación Biocolombia para la conservación del patrimonio cultural y Ministerio del Medio Ambiente.

**14. AUDIENCIA PÚBLICA: SI ( ) NO ( X )**

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Siendo varias las normas demandadas, la Corte se declaró inhibida de conocer la constitucionalidad del literal C) del artículo 1 de la ley 97 de 1913, por carencia actual de objeto.

**16. TEMAS:** El concepto de recursos naturales no renovables; La palabra Estado y el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; El Estado como ente abstracto que engloba los distintos niveles territoriales; Explotación de recursos naturales en bienes de uso público; Diferencias entre impuestos y regalías; Deber de imponer regalías sobre la explotación de los recursos naturales no renovables e imposibilidad de gravar tal explotación; Supremacía constitucional, libertad de configuración del Legislador y necesidad excepcional de decisiones de constitucionalidad temporal; Explotación de recursos no renovables en bienes de uso público; Autorización legal genérica, impuestos municipales y predeterminación de los

tributos.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** El literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 y el literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913.

El literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 preceptúa:

Los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender los servicios municipales:

- a) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de los ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo y el aprovechamiento legítimo de las minas y de las aguas(...)

El literal c) del artículo 1 de la ley 97 de 1913 preceptúa:

El concejo municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental

(...)

- c) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de los ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( ) IE ( )  
EC (X) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** En primer lugar la Corte decide **EXHORTAR** al Congreso para que, en cumplimiento del deber impuesto por el artículo 360 de la Constitución, defina en un plazo de cinco años, contados a partir de la notificación de la sentencia, el régimen de regalías de aquellos recursos naturales no renovables, cuya explotación aún no está sujeta al pago de la contraprestación exigida por la norma constitucional. Establece que expedida durante este término la correspondiente norma legal, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 será inexecutable, en caso de no haber sido derogado por la ley.

En segundo lugar, establece que una vez expirado el término señalado de cinco años, y en caso de que Congreso no haya establecido el correspondiente régimen de regalías para la extracción de la arena, el cascajo y la piedra del lecho de los ríos, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 será **INEXEQUIBLE**, en el entendido de que entonces la extracción de la arena, las piedras y el cascajo de los ríos queda sometida al régimen general de regalías definido por el artículo 18 de la Ley 141 de 1994.

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza su análisis la Corte, diciendo que conforme a su título y contenido, la Ley 97 de 1913 se refiere claramente al régimen municipal puesto que consagra autorizaciones especiales a determinados concejos municipales, por lo cual la Corte concluye que el literal c) del artículo 1º de esa ley, demandado por el actor, no se encuentra formalmente vigente por cuanto fue subrogado precisamente por la otra disposición acusada, esto es, por el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986. En ese orden de ideas, y teniendo en

cuenta que no es razonable suponer que esa norma se encuentre produciendo efectos autónomos, la Corte se inhibirá de conocer sobre su constitucionalidad, y únicamente estudiará la otra disposición impugnada por el demandante, es decir el literal a) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

En lo que se refiere la argumentación del demandante en cuanto a que la norma demandada fue derogada por la ley 141 de 1994, que regula el tema de las regalías y deroga algunos impuestos relativos a la explotación de recursos no renovables, la Corte considera lo siguiente: teniendo en cuenta que según los conceptos técnicos aportados, la arena el cascajo y la piedra de los ríos son recursos naturales no renovables, y además que en la ley 141 no fue voluntad del legislador derogar genéricamente los impuestos que gravaban actividades relacionadas con los recursos naturales no renovables, para la Corte es claro que el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 se encuentra vigente, pues no fue derogado por los artículos 18 y 27 de la Ley 141 de 1994, por lo cual procede un examen de fondo sobre su constitucionalidad.

Considera el actor que la norma demandada no consagra verdaderamente un impuesto, sino una forma encubierta de regalía, lo cual la hace inconstitucional en tanto que la Nación tiene la titularidad exclusiva de las regalías que provengan de la explotación de recursos naturales no renovables; a esta argumentación, y partiendo de los conceptos técnicos aportados por las autoridades expertas en el tema, la Corte considera en primer lugar, que es equivocada la apreciación del demandante según la cual el empleo de la palabra Estado en los artículos 80 y 360 implica obligatoriamente que se trata de competencias y titularidades propias de la Nación, ya que en nuestro orden constitucional la palabra “Estado” no se refiere exclusivamente a la Nación sino que se emplea en general para designar al conjunto de órganos que realizan

las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales.

Conforme a lo anterior, la Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse *prima facie* que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales, por esto, para la Corte es claro que cuando el artículo 80 se refiere al deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, la norma constitucional hace referencia no sólo a la Nación sino al conjunto de autoridades públicas, no sólo por cuanto es un deber que naturalmente se predica de todas ellas sino, además, porque específicamente la Carta consagra obligaciones ecológicas de otras entidades territoriales.

En el caso del artículo 360 y de la titularidad sobre las regalías anota la Corte que la regulación constitucional confiere un derecho de participación y de compensación sobre las regalías a las entidades territoriales en donde se adelantan las explotaciones y a los puertos por donde se transportan los productos, pero la Carta ordena igualmente constituir un fondo nacional para distribuir los recursos restantes a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley, y para finalidades predeterminadas por la propia Constitución; por consiguiente –continúa la Corte-, si bien las entidades territoriales son finalmente las beneficiarias de las regalías, ellas no son titulares de esos recursos, por cuanto si así fuera, no se podría entender que estos dineros alimentaran un fondo nacional, cuyos criterios de distribución son establecidos por las autoridades nacionales, ya que son señalados por la ley.

Agrega la Corte que con la introducción en este tema de la palabra Estado, los

constituyentes pretendieron evitar la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales y además evitar el riesgo inverso, es decir que el producto de las regalías sea exclusivo de aquellos municipios o departamentos que, por una casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural, ya que esto es incompatible con la equidad y el logro de un desarrollo regional equilibrado.

En este orden de ideas, a juicio de la Corte, resulta lógico que la titularidad de estos recursos y de las regalías que se generan con su explotación, sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías.

Al analizar los argumentos del demandante, al asegurar que estamos en presencias de regalías y no de impuestos, la Corte anota que si bien tienen algunas similitudes, son figuras diversas con un fundamento constitucional y una finalidad diferentes; además –continúa la Corte- hay que tener en cuenta las consideraciones históricas, sistemáticas y el alcance mismo del control judicial sobre las definiciones legislativas en una democracia constitucional, lo cual lleva a concluir, por un lado y después de analizar el debate constituyente, que existió una voluntad tácita de la Asamblea Constituyente de prohibir que se grave fiscalmente la explotación de los recursos no renovables a fin de que éstos queden sujetos exclusivamente al régimen de regalías. Por otro lado el argumento mas importante, a juicio de la Corte, consiste en que este argumento coincide con los principios generales de la estructura estatal definida en la Carta en materia de regalías ya que un análisis detenido de esta regulación muestra que existe una incompatibilidad estructural entre el deber constitucional de imponer regalías y la definición legal de la explotación de un

recurso natural como hecho impositivo, es decir que la regulación constitucional de las regalías, podría ser desfigurada si se admitiera la posibilidad de que la explotación de recursos no renovables fuera gravada con tributos.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que la constitucionalización de las regalías, y el particular régimen que las regula, implica el establecimiento de una prohibición a los impuestos sobre la explotación de tales recursos lo que no significa que la ley no pueda imponer ningún gravamen sobre ninguna actividad relacionada con los recursos no renovables, pues la regla general sigue siendo la amplia libertad del Legislador en materia tributaria, por lo cual bien puede el Congreso definir como hechos impositivos otras actividades económicas relacionadas con tales recursos, como su transporte, su exportación, etc. Lo que no puede la ley es establecer como hecho gravable el tipo de explotación que, por mandato de la Carta, se encuentra obligatoriamente sujeto al régimen especial de pago de regalías. La Corte considera entonces que las regalías y los impuestos sobre recursos no renovables son compatibles, siempre y cuando el impuesto no recaiga sobre la explotación misma, la cual se encuentra exclusivamente sujeta al régimen de regalías.

Finalmente, la Corte considera en este caso, y de manera excepcional, es necesario adoptar una forma intermedia de sentencia que, respetando la estructura orgánica del Estado, permita garantizar la supremacía e integridad de la Constitución.

En ese orden de ideas, la Corte considera que la decisión más razonable, dentro de las complejas circunstancias del caso, es la siguiente: en un primer momento, la Corte constata, por las razones anteriormente expuestas, la incompatibilidad con la Constitución del artículo impugnado, pero no declara su



inexequibilidad inmediata a fin de evitar un efecto desproporcionado, y por ende inconstitucional, sobre los principios concurrentes. La Corte mantiene entonces la disposición acusada dentro del ordenamiento, en forma temporal, en función del respeto a la libertad de configuración del Legislador. Esto significa que en un primer momento, y teniendo en cuenta que la norma acusada es preconstituyente y Colombia sigue viviendo un complejo proceso de transición constitucional, la Corte confiere prevalencia al principio democrático, a la separación de poderes y a la amplia libertad del Legislador en el campo de regalías, ya que considera que cualquier otra decisión afecta en mayor medida los otros principios constitucionales concurrentes, y en especial la libertad del Congreso para definir los montos y distribuciones de las regalías.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el contenido normativo de la disposición acusada es inconstitucional, y que en la actualidad se está incumpliendo en relación con tales recursos no renovables con el deber constitucional de imponer el pago de regalías (CP art. 360), esta decisión de exequibilidad no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, por lo cual el Legislador debe contar con un plazo suficiente para expedir, en un sano debate democrático y con la libertad que le es propia, el régimen de las regalías sobre tales productos. Como es obvio, en el momento en que se expida tal regulación, la norma acusada, en caso de no haber sido expresamente derogada por el Congreso, devendrá entonces ipso iure inexecutable, debido a que no es legítimo que existan impuestos sobre recursos no renovables.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

a) Haciendo referencia al tema de la titularidad de las regalías, la corte cita un aparte de la sentencia T-141 de 1994 que dice:

“la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven”.

b) En el tema de la similitud o diferencia entre los impuestos y las regalías, la Corte cita un aparte de la sentencia 193 de 1988, de la Corte Suprema de Justicia, que dice:

“Además, de conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la potestad para decretar impuestos es característica esencial de la soberanía del Estado, sin que exista en la Carta norma alguna que limite esa facultad en cuanto a los sujetos destinatarios de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos y operaciones gravables, puesto que en ninguna de las reglas de la Constitución existe prohibición de gravar cualesquiera clase de sujetos, bienes o ingresos, o garantías de exención respecto a algunos de ellos, salvo lo que previene en materia de bienes y rentas de los departamentos y municipios”.

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **10. SENTENCIA C-145/97**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

**AL ( ) E ( ) LAT (X) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( )**

- 2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 145-97 SU ( ) T ( )
- 3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 19-III-97
- 4. MAGISTRADO PONENTE:** Antonio Barrera Carbonell
- 5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.
- 6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno
- 7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno
- 8. VOTACIÓN:**
- 9. ACTOR O ACCIONANTE:**
- 10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( ) PJ ( ) DP ( )
- 11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )
- 12. INTERVINIENTES:** Sigifredo Velandia Rocha, quien actúa en su calidad de Secretario General de la Comisión Colombiana de oceanografía; Blanca Lucía Gonzáles Ríos, quien actúa en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Luz Ángela Melo Castilla, quien actúa en representación del Ministerio del Medio Ambiente.
- 13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( ) NO ( X )
- Cuáles:** Ninguna
- 14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( X ) NO ( )
- 15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna
- 16. TEMAS:** Acuerdo para la creación del Instituto de Investigación del Cambio Global y derecho al ambiente sano.
- 17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Ley 304 del 5 de agosto de 1996. "Por medio de la cual se aprueba el 'ACUERDO PARA LA CREACION DEL INSTITUTO INTERAMERICANO PARA LA INVESTIGACION DEL

CAMBIO GLOBAL -IAI-' suscrito en Montevideo el 13 de mayo de 1992.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( X ) IE ( )  
EC ( ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza la Corte haciendo el análisis formal, a partir del cual concluye que el procedimiento de formación de la ley ante el Congreso de la República y la ulterior sanción por el Gobierno Nacional, se ajustan a las exigencias constitucionales requeridas para su producción.

Empezando el análisis formal de la norma, anota la Corte que el cambio global –tema principal del Convenio objeto de estudio- es una cuestión que interesa a la comunidad internacional por las indudables repercusiones que tiene en el ambiente no solo a nivel nacional sino regional y global, lo cual tiene en cuenta la corporación para establecer que desde la perspectiva constitucional el Acuerdo se adecua a la preceptiva de la Constitución que reconoce los derechos a la vida, a la salud y a gozar de un ambiente sano, e igualmente se enmarca dentro de los postulados que gobiernan las relaciones internacionales, es decir, al reconocimiento de la soberanía nacional, del respeto de la autodeterminación de los pueblos y de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, específicamente los de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Igualmente –continúa la Corte-, desde la misma óptica, el Acuerdo se erige en una efectivización de las finalidades y deberes del Estado, en cuanto a que

éste debe fortalecer y promover la investigación científica, garantizar el acceso a la cultura y el conocimiento, promover la internacionalización de sus relaciones y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

Haciendo referencia al tema de los problemas ambientales, la Corte cita las sentencias C-359-96 y C-377-96, en las cuales se dijo lo siguiente:

"Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados".

"Específicamente, cuando existen recursos naturales compartidos entre diferentes países, se impone la necesidad de establecer reglas y mecanismos para efectos de su manejo y explotación conjunta y para la adopción de medidas que impidan que el uso puramente interno de un recurso natural renovable u otros elementos ambientales en un determinado país pueda causar perjuicios a otros".

"Igualmente, las acciones nocivas producidas por diferentes agentes en uno o en algunos estados en particular, causantes de deterioro ambiental, no sólo tienen una repercusión dentro del ámbito interno de cada uno de ellos, sino que tienen una proyección externa, es decir, hacia otros estados. A1- Naturalmente, dichas acciones pueden dar lugar a que se causen perjuicios y a que sea necesario que se establezcan y declaren las correspondientes

responsabilidades y que se provea a su reparación".

"La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los estados que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que conciernen al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental. También, dichos tratados y convenios han regulado un régimen de responsabilidad internacional, sustentado en el principio de derecho constitucional consuetudinario "sic utere tuo tu alienum non laedas", (usa tu propiedad o tu pertenencia o ejercita tus derechos de manera que no causes daños a los demás), que se encuentra consagrado en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo...".

(...)

"El Constituyente de 1991, consciente de la necesidad utilizar los instrumentos del derecho internacional para regular las situaciones jurídicas a que puede dar lugar tanto el manejo de los recursos naturales compartidos, como la problemática atinente a la preservación y al deterioro del ambiente, consignó en el artículo 226, el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional".

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

**11. SENTENCIA C-649/97**

**FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C (X) 649-97 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 3-XII-97

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Antonio Barrera Carbonell

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** José Fernando Castro

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN (X) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI (X) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Gloria Lucía Álvarez Pinzón, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO (X)

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO (X)

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna

**16. TEMAS:** Contratación de evaluación de estudios de impacto ambiental,

propiedad estatal sobre recursos naturales renovables, reserva natural en propiedad privada, derecho al ambiente sano, parques naturales, reserva forestal y consejo técnico de política y normatividad ambientales.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículos 5º. numerales 17 y 18 (parciales) y parágrafo 1 del artículo 11 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".

(...)

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE:

(...)

17. Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental;

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

(...)

"Artículo 11. Del Consejo de Gabinete. Estará integrado por el Ministro quien lo presidirá, el Viceministro, el Secretario General, quien actuará como su secretario, y los Directores Generales del Ministerio y el Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Es función principal del Consejo armonizar los trabajos y funciones de las distintas dependencias, recomendar al Ministerio la adopción de decisiones y permitir la



adecuada coordinación en la formulación de las políticas, expedición de las normas y orientación de las acciones institucionales del Ministerio, o para el cumplimiento de sus demás funciones.

PARAGRAFO 1. Del Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental. Créase el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales, adscrito al Despacho del Ministerio del Medio Ambiente. El Consejo estará presidido por el Viceministro, integrado por dos representantes de las universidades, expertos en asuntos científicos y tecnológicos y sendos representantes de los gremios de la producción industrial, agraria y de minas e hidrocarburos, a razón de uno por cada sector, escogidos conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional. Este Consejo contará con una secretaría técnica integrada por dos profesionales de alto nivel técnico y amplia experiencia, los cuales serán nombrados por el Ministerio del Medio Ambiente. El Consejo Asesor tendrá como función principal asesorar al Ministro sobre la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado, y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( ) IE ( )  
EC (X) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En primer lugar la Corte establece unos interrogantes que , a su juicio, debe resolver la corporación, teniendo en cuenta los argumentos de la demanda, cuales son:

- La evaluación de los estudios de impacto ambiental es una actividad que

compete única y exclusivamente al Ministerio del Medio Ambiente, a través de su personal de planta o, por el contrario, es posible acudir al mecanismo de la contratación para realizar dicha evaluación?

- La función de sustraer, total o parcialmente, las áreas que integran el sistema nacional de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales puede asignarse a la administración o, es una competencia privativa del legislador. Es decir, sólo a éste corresponde realizar dicha actividad?

- La creación e integración del Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales desconoce los derechos de participación ciudadana?.

Empieza la Corte su argumentación, anotando que en primer lugar se deba tener en cuenta que la autorización para contratar los estudios ambientales, está condicionada a que efectivamente sea necesario acudir al mecanismo de la contratación para cumplir con las funciones relativas a la evaluación de éstos. Para la Corte es claro que la expresión "*cuando sea necesario*" que aparece en la norma a continuación del verbo rector "contratar", indica que tal situación o eventualidad no es la señalada con carácter ordinario ni es excluyente, sino que con ella se pretende prever una situación extraordinaria o de ocurrencia esporádica.

A juicio de la Corte, el sentido de la norma cuestionada no fue otro que el de permitir la contratación con personas o entidades públicas o particulares, profesionales y capacitadas en la materia, cuando los recursos institucionales disponibles no fueren suficientes o idóneos para realizar la mencionada evaluación.

Agrega la Corte que no puede pasar desapercibido el hecho de que en el

Estado moderno, no es extraña la colaboración de los particulares a través de la contratación, ya que lo realmente importante es la satisfacción de los intereses públicos y sociales, por lo tanto, en algunos casos puede resultar mas conveniente a los intereses de la administración y en aras a los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad, que estos estudios que requieren especial capacitación técnica y conocimiento del tema, se confíen a contratistas. Además, a juicio de la Corte, impedir la intervención de expertos, así sean particulares, privaría la administración de la experiencia y tecnología de las cuales no dispone y de criterios que en un momento dado pueden resultar mas confiables.

Continúa su argumentación la Corte diciendo que la norma acusada, al autorizar que se contrate la evaluación de estudios ambientales , lo que hace es desarrollar el art. 150 en su inciso final, según el cual corresponde al Congreso expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Además, según la Corte, no es claro cómo la emisión de un concepto técnico, sobre el mérito de un estudio de impacto ambiental, sometido luego a revisión y evaluación por los funcionarios competentes de la entidad ambiental configura la violación de los preceptos constitucionales invocados por el demandante. En consecuencia, con la contratación de los referidos estudios no se afecta la riqueza natural y la diversidad étnica y cultural, pues éstas quedan incólumes, y no se desplaza la responsabilidad de los servidores públicos de la entidad respectiva, porque éstos no se sustraen de sus funciones y de las obligaciones que les son propias, ni mucho menos se lesiona lo que el actor llama "soberanía ambiental".

En lo que atañe al tema de la sustracción de áreas del sistema de parques nacionales naturales y de zonas de reserva, que el actor considera inconstitucional en tanto que el legislador está atribuyendo al Ministerio del Medio Ambiente una competencia exclusiva de él, considera la Corte que en virtud de la titularidad que tiene el Estado sobre los recursos naturales renovables, éste puede hacer reservas para el manejo, conservación, y restauración de dichos recursos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social.

Conviene anotar –continúa la Corte-, acorde con lo expuesto, que la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales vgr. reservas en flora, fauna, agua, etc. o en relación con determinadas áreas del territorio nacional que están destinadas a algunos grupos étnicos o asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público o social. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual caben múltiples especies.

En este punto, la Corte hace precisión en el tema, diciendo que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada y que si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad.

Considera la corte, con base en lo anterior, que con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables, lo que significa que corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas.

Además de lo anterior, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

Finalmente estima la Corte consideró necesario precisar que con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.

En razón de lo anterior, la Corte estima que es inconstitucional la expresión "y *sustraer*" incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, mas no cuando se trate de zonas de

reserva forestal.

En lo relativo a la creación e integración del Consejo Técnico Asesor de Política Normatividad Ambientales, considerado inconstitucional por el actor, en tanto que, según el, desconoce la participación ciudadana en las decisiones relativas al ambiente que pueden afectar a la comunidad, considera la Corte que es normal que en el seno de la Administración existan comités o consejos de carácter técnico integrados por expertos en diferentes materias, que tengan como misión ilustrar el criterio de quienes tienen la competencia para adoptar políticas y decisiones. Es lo que algunos autores denominan la actividad consultiva de la administración, que se desarrolla mediante la creación de órganos que realizan esta actividad y cuyos conceptos normalmente no atan a aquélla.

En la forma como está diseñado el aludido consejo –continúa la Corte-, se aprecia que simplemente cumple una función consultiva, no vinculante, pues su actividad se limita a la labor de asesoría en la referida materia.

Finalmente, a juicio de la Corte, no puede considerarse inconstitucional la integración de dicho consejo, por la circunstancia de no incluirse a las múltiples organizaciones que se ocupan de la problemática del ambiente. Incluirlas a todas sería incluso contraproducente porque podría verse afectada la operatividad y la eficiencia de un consejo cuya labor es eminentemente técnica y que demanda una asesoría ágil y dinámica.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

Refiriéndose al tema de las calidades de los bienes del Estado, se cita un aparte de la sentencia T-572 de 1994, que dice:

"La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que "los bienes de uso público... son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

"Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público. No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. Por ello, durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia había dicho que "el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio sui generis" Y la Corte Constitucional también ha diferenciado con nitidez, en anteriores decisiones, el dominio público y la propiedad privada. Así, según la Corte, los bienes de dominio público se distinguen "por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1º), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público. " En particular, sobre los bienes de uso público, la Corte señaló en esa misma sentencia que éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y precisó tales características en los siguientes términos:

"a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los

bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados. "

"En ese orden de ideas, al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público. Si, además, esos bienes se ligan con la recreación (art. 52 C.P.) con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P.), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo sostenible (art. 80 C.P.), ello implica adicionalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso público, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82 ibídem).

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **12. SENTENCIA C-771/98**

## **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( X )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 771-98 SU ( ) T ( )**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 10-XII-98**4. MAGISTRADO PONENTE:** Carlos Gaviria Díaz**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno**8. VOTACIÓN:****9. ACTOR O ACCIONANTE:** Francia Lucía Díaz Cardozo y Camilo Hernando Guáqueta Rodríguez.**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )**12. INTERVINIENTES:** Ministerio del Medio Ambiente.**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO ( X )**Cuáles:** Ninguna**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna**16. TEMAS:** Constitución Política, derecho al ambiente sano, tráfico ilícito de residuos peligrosos y autoridad aduanera.**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículos 2, 3, 4, 5 y 6 (parciales) de ley 430 de 1998, "Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras

disposiciones"

"Artículo 2. *Principios*. Con el objeto de establecer el alcance y contenido de la presente ley se deben observar los siguientes principios:

(.....)

2. Impedir el ingreso y tráfico ilícito de residuos peligrosos de otros países, que Colombia no esté en capacidad de manejar de manera racional y representen riesgos exclusivos e inaceptables.

...

Artículo 3. *Prohibición*. Ninguna persona natural o jurídica podrá introducir o importar desechos peligrosos sin cumplir los procedimientos establecidos para tal efecto en el Convenio de Basilea y sus anexos.

Artículo 4. *Tráfico ilícito*. Quien pretenda introducir carga en la cual se detecte la presencia de desechos peligrosos al territorio nacional o introduzca ilegalmente esta carga, deberá devolverla sin ninguna dilación y bajo su exclusiva responsabilidad, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 5. *Infraestructura*. El Gobierno Nacional dotará a las autoridades aduaneras de comercio exterior y ambientales, de todos los mecanismos y procedimientos necesarios para detectar irregularidades en los procedimientos de importación de desechos peligrosos utilizados como materias primas secundarias o desechos peligrosos destinados a su eliminación en el territorio nacional y dotará a las zonas francas portuarias de laboratorios especiales y personal técnico especializado, con el objeto de analizar los productos y materiales que allí se reciban y poder detectar y rechazar de manera técnica y científica el tráfico ilícito de los elementos, materiales o desechos peligrosos, de los cuales no tengan razones técnicas y científicas y que no serán

manejados de forma racional de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Basilea.

Artículo 6. *Responsabilidad del generador.* El generador será responsable de los residuos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisores, productos y subproductos por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.

*Parágrafo.* El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos de la presente ley se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia.

(Lo subrayado es lo que se demanda)

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( ) IE ( )  
EC ( X ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza su análisis la Corte haciendo énfasis en la preocupación que para el mundo entero ha causado en los últimos años, el aumento en la generación de desechos tóxicos y el movimiento de éstos de los países industrializados a los que están en vía de desarrollo, lo cual ha dado origen a la consagración constitucional en el artículo 81 de la Carta, de la prohibición de fabricar, importar, o usar armas químicas, biológicas y nucleares al igual que introducir al país desechos y nucleares; pero sumado a esto, Colombia se ha adherido a Convenios Internacionales que recogen esta preocupación por tan alarmantes conductas.

Es por esto que, ajuicio de la Corte, la ley 430 de 1998, parcialmente acusada por el demandante no hace otra cosa que complementar y desarrollar estas disposiciones. Sin embargo y pese a lo anterior, la Corte consideró necesario aclarar que del artículo 81 constitucional, no se desprende la prohibición absoluta de importar otro tipo de desechos, aún los denominados peligrosos, siempre que se haga de manera lícita y que se trate de desechos o residuos que no sendo nucleares o tóxicos, puedan ser manejados por Colombia en tal forma que no resulte lesionado el medio ambiente ni se atente contra la salud humana, la integridad física y la vida de los habitantes, o cualquier otro derecho fundamental. Además según el criterio de la corte, hay que tener en cuenta que algunos de esos desechos peligrosos, mediante las operaciones de reciclado, regeneración o reutilización pueden constituirse en elementos primarios o secundarios útiles para la fabricación de otros productos o para otras actividades. Como ejemplo, cita la Corte aquellos desechos que sirven para producir combustibles, para el tratamiento de suelos en beneficio de la agricultura o el mejoramiento ecológico, para la generación de energía, para la recuperación de materias inorgánicas, para fabricar disolventes, ácidos o bases, etc.

Concluye la Corte es tema diciendo que, de acuerdo con la Constitución, no existe una prohibición absoluta para introducir al territorio nacional desechos o residuos peligrosos. Sin embargo, corresponde al legislador determinar los desechos que sin ser tóxicos o nucleares, pueden manejarse apropiadamente y, por tanto, no afectan el medio ambiente, la salud humana ni animal, o cualquier otro derecho fundamental.

Es por esto que la Corte no comparte el argumento de los demandantes al

asegurar que los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley 430 de 1998, vulneran la Constitución al autorizar la introducción al país de desechos peligrosos, a pesar de que –según dichos argumentos- la Carta lo prohíbe en forma absoluta.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** La Corte Constitucional declarará exequibles las disposiciones acusadas, en forma condicionada, siempre y cuando se entienda que las sustancias peligrosas a que ellos aluden son, además de las señaladas expresamente en el artículo 81 de la Constitución, todas aquellas que no pudiendo ser manejadas en una forma apropiada ocasionen daños a la salud, vida e integridad física de las personas, lesionen el medio ambiente o cualquier otro derecho fundamental.

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

Haciendo referencia al tema de los desechos peligrosos, la Corte cita un aparte de la sentencia C-377-96, que dice lo siguiente:

“si bien la Constitución prohíbe la introducción al país de residuos nucleares y desechos tóxicos, no prohíbe de modo general la introducción de desechos ni tampoco que Colombia pueda ser exportador de desechos. Además, la referida prohibición no impide que de hecho e ilícitamente se introduzcan a su territorio los referidos desechos”. (Subrayas fuera de texto).

Refiriéndose al conjunto normativo en materia ambiental, la Corte cita la sentencia C-359-96 que en uno de sus apartes dice, refiriéndose a dicho conjunto:

"constituye la preceptiva básica, a la cual debe ajustarse el Estado para la creación del marco jurídico general, que contiene: las directrices generales para el desarrollo de la política y la gestión ambiental, los deberes u

obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares, en el manejo, la preservación, conservación, sustitución y restauración del ambiente, el cumplimiento de la función ecológica que es inherente a la función social de la propiedad y de la empresa, el señalamiento de los instrumentos y medios para lograr la finalidad de la conservación integral del ambiente y la manera de exigir las correspondientes responsabilidades a los sujetos causantes del deterioro ambiental".

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **13. SENTENCIA C-200/99**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( X ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 200-99 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 7-IV-99

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Carlos Gaviria Díaz

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano y Vladimiro Naranjo Mesa.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:**

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Medio Ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( ) NO ( X )

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna

**16. TEMAS:** Convenio Internacional de maderas tropicales, inmunidades y privilegios de organismos internacionales y recursos naturales.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Ley 464 de 1998 "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, hecho en Ginebra El 26 De Enero De 1994".

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( X ) IE ( ) EC ( ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En primer lugar, anota la Corte que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 32 de 1985 aprobatoria de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el presente caso el ejercicio de la competencia para la suscripción del Instrumento Público Internacional se aviene a lo dispuesto en la Constitución

Política.

De la misma manera, al realizar el análisis formal de la norma objeto de pronunciamiento, la Corte observa que se cumplieron cabalmente los requisitos establecidos en la Constitución para la expedición de este tipo de leyes.

Para iniciar el análisis de fondo, comienza la Corte diciendo que la explotación de los recursos naturales es una actividad que guarda relación, no sólo con el perfeccionamiento y ejecución de acuerdos contractuales o el acatamiento de órdenes administrativas sino con la manera de fomentar una acertada relación con el ecosistema y los medios que éste pone a disposición del hombre para la satisfacción de sus carencias. Así, la todavía novedosa –y aún incomprendida- relación entre el derecho y el ambiente busca establecer un vínculo con el mundo natural, que no se agota en el delineamiento de derechos y obligaciones alrededor del aprovechamiento y comercialización, disfrute o conservación de ciertos recursos sino que pretende establecer una forma razonable y sostenida para gozar de ciertos elementos naturales –fauna y flora-.

Es por esto que, a juicio de la Corte lo que se busca a través del ordenamiento jurídico, es dar respuesta a la necesidad de regular situaciones que surgen de la utilización de recursos naturales, respetando el equilibrio que se debe tener frente al mundo vivo no humano, y buscando la conservación de las fuentes de sustento que brinda la naturaleza.

El Convenio Internacional de Maderas Tropicales –según la corporación-, es un instrumento que además de trazar el marco jurídico de las relaciones internacionales alrededor de la explotación y comercialización de las maderas tropicales, fomenta la producción de las maderas en forma ordenada y



sostenible para mantener el equilibrio del ecosistema y patrocinar los planes de forestación y reforestación con el fin de garantizar la existencia de bosques madereros.

Teniendo en cuenta la anterior, considera la Corte que el Convenio Internacional de Maderas Tropicales de 1994, materia de revisión, es concordante con la finalidad perseguida por los artículos 9 y 150-16 de la Constitución Política, *en cuanto se refieren a la necesidad de alentar y desarrollar las relaciones internacionales*, en este caso, con el objeto de promover procesos de desarrollo comercial y la adecuada explotación ordenada y sostenible de recursos naturales.

Además –continúa la Corte-, la posibilidad que abre el Convenio de que se llegue a acuerdos sobre cláusulas económicas y mecanismos ampliados de intercambio, encaja con los propósitos del Gobierno de apoyar la regulación de los mercados internacionales de ciertos productos, con el fin de poner freno a las prácticas comerciales abusivas de algunos Estados.

La Corte, considera que en relación con el artículo 17 del Convenio, acerca de los privilegios e inmunidades que se pueden establecer y dada la indeterminación de éstos, es necesario aclarar que ésta regulación es constitucional, en el entendido de que no puede atentar contra la soberanía de los Estados, su integridad e independencia y debe respetar los principios de reciprocidad e igualdad.

Finalmente agrega la Corte que el compromiso que asumen los miembros en el Convenio, de tomar las medidas necesarias para evitar el deterioro del medio ambiente, derivado de los procesos productivos de comercialización de

maderas tropicales, está respetando y desarrollando los cánones constitucionales contenidos en los artículos 79 que versa sobre el derecho a un medio ambiente sano, y el 334, que consagra que la intervención en la economía debe dirigirse también a preservar los ecosistemas nativos.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

En relación con el tema de los privilegios e inmunidades a que se refiere el artículo 17 del Convenio objeto de estudio, la Corte cita el siguiente aparte de la sentencia C-137-96:

“Las prerrogativas e inmunidades otorgadas no son, ni pueden ser, totales o absolutas. Ningún Estado constitucional estaría en capacidad jurídica de otorgar plena inmunidad a todo agente de un gobierno extranjero o representante de un organismo de derecho internacional, respecto de cualquier actividad que cumpla en su territorio, pues ello implicaría sacrificar las atribuciones que le competen como estado libre y soberano para asegurar la defensa de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. De la misma manera, a la luz del artículo 13 de la Carta, tampoco sería posible afirmar que toda prerrogativa es legítima. Para que la concesión de estos derechos y beneficios especiales resulte constitucional, se requiere que concurra la defensa de los principios de independencia, soberanía e igualdad - reciprocidad - entre los Estados. Son estos principios y no una mera liberalidad o una imposición del derecho internacional, los que tornan legítimas e incluso necesarias las garantías y privilegios que se conceden a funcionarios de Estados extranjeros o de organismos internacionales en el territorio de cada Estado”.

En cuanto al tema del desarrollo sostenible, la Corte cita un aparte de la

sentencia T-251-93 que dice:

“No puede olvidarse que el crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico - conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340)”.

Continuando con el tema del desarrollo u ordenación sostenible, en tanto que afecta el diseño de las políticas estatales, la Corte cita también la sentencia C-058-94 que en uno de sus apartes dice:

“El concepto de desarrollo sostenible 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. 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”.

“El mundo, y en particular los países en vía de desarrollo, se han enfrentado a múltiples necesidades sociales y económicas que durante las décadas de los sesenta y los setenta primaron sobre la obligación de preservar el orden ecológico. Se consideraba en ese entonces que la pobreza, el hambre, la falta

de recursos económicos, las situaciones infrahumanas en que vivían algunos sectores de la sociedad, la inequitativa distribución de la riqueza y el problema de la deuda internacional, entre otras, eran factores que reclamaban urgentemente soluciones drásticas e inmediatas sin importar el costo de las medidas que se debían adoptar. Con el tiempo, surgió la idea de que la preservación del ambiente no es responsabilidad de un hombre en particular sino que le atañe a toda la humanidad, presente y futura, de forma tal que la destrucción de un bosque o el vertimiento de desechos tóxicos en una fuente de agua, si bien no ocasiona en teoría resultados nocivos inminentes, con el paso del tiempo los efectos devastadores de esas actuaciones repercutirán gravemente sobre las generaciones futuras.

“El concepto de desarrollo sostenible, esto es, la necesidad de compatibilizar, articular y equilibrar el desarrollo humano con el entorno ecológico, de forma tal que las necesidades de la generación presente no comprometa la capacidad de la generación futura para satisfacer sus propias necesidades, apareció por primera vez en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1987, también conocido como el informe "Nuestro Futuro Común". En dicho documento se señaló:

"La satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas es el principal objetivo del desarrollo. En los países en desarrollo no se satisfacen las necesidades esenciales -alimento, ropa, abrigo, trabajo- de gran número de personas, que tienen además legítimas aspiraciones a una mejor calidad de vida. Un mundo en que la pobreza y la desigualdad son endémicas estará siempre propenso a crisis ecológicas o de otra índole. El desarrollo duradero requiere la satisfacción de las necesidades básicas de todos y extiende a todos la oportunidad de satisfacer sus aspiraciones a una vida mejor (...)

25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:

26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:

**14. SENTENCIA C-508/99**

**FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( X ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 508-99 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 14-VII-99

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Fabio Morón Díaz

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:**

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Solo intervino el Ministerio Público

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( X )  
NO ( )

**Cuáles:** La Corte solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la

República y de la Cámara de Representantes, el envío de la copia del expediente legislativo correspondiente al trámite de dicha ley en el Congreso de la República y ordenó que una vez cumplido lo anterior, por Secretaría General, se procediera a la fijación en lista del negocio y a practicar el traslado del expediente al Despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia.

**14. AUDIENCIA PÚBLICA: SI ( ) NO ( X )**

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna

**16. TEMAS:** Derecho al ambiente sano, deterioro ambiental y Protocolo para la protección del pacífico sudeste contra la contaminación radioactiva.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Ley 478 de 14 de octubre de 1998, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radiactiva", firmado en Paipa, Colombia a los 21 días del mes de septiembre de 1989.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( X ) IE ( ) EC ( ) IP ( )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En el Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radioactiva, los países miembros, se comprometen a prohibir todo vertimiento de desechos radiativos y otras sustancias radiactivas en el mar, así como también a prohibir el enterramiento de desechos de la misma naturaleza y otras sustancias en el subsuelo del mar, dentro del ámbito de aplicación del convenio.

La Corte comienza su análisis anotando que el propósito que se plantea en el Convenio, se ajusta plenamente a la filosofía, a los valores y a los principios que singularizan el paradigma propio del Estado social de derecho, modelo de organización jurídico-política por el cual optó el Constituyente colombiano de 1991, según lo establece el artículo 1 de la Carta Política, en el cual ocupa un espacio prevalente la protección al medio ambiente cuya sanidad respecto del individuo se erige como un derecho que goza de especial protección por parte del Estado.

Considera la Corte que el fin que se persigue con el Protocolo, es del todo armónico con los lineamientos que establece el ordenamiento superior en relación con el tema del medio ambiente, ya que su objetivo coincide con el artículo 81 de la Carta, en tanto que –a juicio de la Corte-, su cumplimiento garantizará la realización del derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano que consagra de manera expresa el artículo 79 superior ; de otra parte, sus objetivos constituyen un mecanismo efectivo de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, obligación que le impuso al Estado el artículo 80 de la Carta y su celebración da paso a la realización de los objetivos a los que se refieren los artículos 226 y 227 del ordenamiento superior.

Por lo dicho, encuentra la Corte que los objetivos generales del Protocolo sometido a examen de constitucionalidad, se ajustan plenamente al ordenamiento superior de nuestro país.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

En relación con el tema de la repercusión internacional de los problemas ambientales, la corte cita el siguiente aparte de la sentencia C-359-96:

"En diferentes sentencias la Corte, a partir de una interpretación sistemática, axiológica y teleológica del Preámbulo y de diferentes normas de la Carta Política, alusivas, entre otras, al derecho a la vida, a la salud, a las riquezas naturales y culturales, a la propiedad y su función social y al ambiente, ha considerado a éste como bien jurídico susceptible de especial protección, lo cual se manifiesta en la exigencia de deberes encaminados a asegurar no sólo su preservación sino su restauración en caso de deterioro, en cabeza del Estado, de los particulares y aún de la comunidad internacional".

"El sistema normativo constitucional que directa o indirectamente alude al ambiente y a la necesidad de su protección, con la finalidad de asegurar una oferta constante de elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras, se encuentra integrado básicamente por las siguientes disposiciones: artículos 7, (reconocimiento de la diversidad étnica y cultural); 8, (obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación); 11, (derecho a la vida); 49, (reconocimiento, como servicios públicos a cargo del Estado, la atención a la salud y al saneamiento ambiental); 58 (función ecológica inherente a la función social de la propiedad); 63, (parques naturales y otros bienes, inalienables, imprescriptibles e inembargables); 66, (los créditos agropecuarios como instrumento para superar cualquier calamidad ambiental); 67, (la educación como instrumento para lograr y asegurar la protección del ambiente); 72, (patrimonio cultural de la Nación); 79, (derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente); 80, (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales acorde con la filosofía de la idea del desarrollo sostenible par asegurar su conservación, restauración sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental, y exigir



responsabilidad por los daños causados); 81, (prohibición de la fabricación, importación e introducción al país de ciertos bienes considerados nocivos para el ambiente y protección de los recursos genéticos); 87 y 88, (acción de cumplimiento y acciones populares en defensa del ambiente); 90, (responsabilidad estatal por el daño antijurídico); 95-8, (deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano); 215, (estado de emergencia derivado de la perturbación o amenaza del orden ecológico); 226, (internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional); 267, (valoración de los costos ambientales como parte del ejercicio del control financiero de gestión y de resultados que comprende la vigilancia de la gestión fiscal del Estado); 277-4, (defensa del ambiente por parte de la Procuraduría General de la Nación); 289, (programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental); 300-2 y 313-7-9, (funciones de las Asambleas y de los Concejos municipales en materia ambiental); 333, (delimitación por el legislador del alcance de la libertad económica por razones de orden ambiental); 334, (intervencionismo estatal para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano); 360, (facultad del legislador para regular las condiciones en la explotación de los recursos naturales)".

"El referido conjunto normativo constituye la preceptiva básica, a la cual debe ajustarse el Estado para la creación del marco jurídico general, que contiene: las directrices generales para el desarrollo de la política y la gestión ambiental, los deberes u obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares en el manejo, la preservación, conservación, sustitución y restauración del ambiente, el cumplimiento de la función ecológica que es inherente a la función social de la propiedad y de la empresa, el señalamiento

de los instrumentos y medios para lograr la finalidad de la conservación integral del ambiente y la manera de exigir las correspondientes responsabilidades a los sujetos causantes del deterioro ambiental".

"Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados".

"Específicamente, cuando existen recursos naturales compartidos entre diferentes países, se impone la necesidad de establecer reglas y mecanismos para efectos de su manejo y explotación conjunta y para la adopción de medidas que impidan que el uso puramente interno de un recurso natural renovable u otros elementos ambientales en un determinado país pueda causar perjuicios a otros".

"Igualmente, las acciones nocivas producidas por diferentes agentes en uno o en algunos estados en particular, causantes de deterioro ambiental, no sólo tienen una repercusión dentro del ámbito interno de cada uno de ellos, sino que tienen una proyección externa, es decir, hacia otros estados. Naturalmente, dichas acciones pueden dar lugar a que se causen perjuicios y a que sea necesario que se establezcan y declaren las correspondientes responsabilidades y que se provea a su reparación".

"La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través

de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los estados que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que conciernen al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental. También, dichos tratados y convenios han regulado un régimen de responsabilidad internacional, sustentado en el principio de derecho constitucional consuetudinario "sic utere tuo tu alienum non laedas", (usa tu propiedad o tu pertenencia o ejercita tus derechos de manera que no causes daños a los demás), que se encuentra consagrado en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, así:

"Los estados tienen, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y el principio de derecho internacional, el soberano derecho a explotar sus propios recursos siguiendo sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de asegurar que las actividades adelantadas en su jurisdicción o control no causen daño al ambiente de otros estados".

"El Constituyente de 1991, consciente de la necesidad utilizar los instrumentos del derecho internacional para regular las situaciones jurídicas a que puede dar lugar tanto el manejo de los recursos naturales compartidos, como la problemática atinente a la preservación y al deterioro del ambiente, consignó en el artículo 226, el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional".

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

**15. SENTENCIA C-578/99**

**FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C (X) 578-99 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 11-VIII-99

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Antonio Barrera Carbonell

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafúr Galviz.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:**

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Álvaro Tafúr Galviz.

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Guillermo Benavides Melo y Marcela Tamayo Arango.

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN (X) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI (X) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO (X)

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO (X)

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Teniendo en cuenta que fue demandado todo el artículo 24 de la ley 344 de 1996, la Corte se declaró **INHIBIDA** para fallar en relación con el inciso 4º de dicha norma por no existir cargo técnicamente formulado.

**16. TEMAS:** Corporación Autónoma Regional en Constitución vigente, fondo de compensación ambiental, desarrollo armónico de las regiones y ley orgánica en materia presupuestal.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículo 24 de La Ley 344 De 1996, “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden una facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”.

Artículo 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento (20%) de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de desarrollo sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Los recursos de este Fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación.

Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos por el Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo con la distribución que haga un Comité presidido por el Ministro o el Viceministro del Medio Ambiente y conformado por:

- Dos (2) representantes del Ministerio del Medio Ambiente, incluido el Ministro o su delegado.
- Un (1) representante de la Unidad Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación.
- Un (1) representante de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Un (1) representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

El Comité se reunirá por convocatoria del Ministro del Medio Ambiente.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( X ) IE ( )  
EC ( ) IP ( )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Empieza la Corte aclarando que, si bien la demandante Marcela Tamayo Arango, afirma demandar la inexequibilidad de la totalidad del art. 24 de la ley 344/96, es lo cierto que solamente formuló y sustentó técnicamente los cargos contra los incisos 1º, 2º, 3º de dicho artículo. Por consiguiente, el fallo se

contraerá a analizar la constitucionalidad de las referidas normas, pues con respecto al inciso 4º del mismo artículo el fallo será inhibitorio, por no existir un cargo específico estructurado en debida forma.

Continúa la Corte diciendo que de acuerdo con la Constitución de 1991, las Corporaciones autónomas Regionales son creadas como organismos de la administración del Estado sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún Ministerio o Departamento Administrativo.

Con lo dicho se da a entender que el quehacer funcional de los referidos entes se desarrolla con la autonomía que proviene de la voluntad expresa del Constituyente y no de la ordinaria y mas limitada que comporta la tradicional descentralización por servicios.

La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho mas a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones.

En este punto concluye la Corte que las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (Ministerios, Departamentos Administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano (C.P. arts. 2, 8, 79, 80, 366), y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales.

Agrega la Corte que la ley 99 de 1993 consagró dos especies de corporaciones, donde el elemento que las distingue y justifica es sólo de naturaleza técnica, mas no de esencia, porque desde esta perspectiva unas y otras siguen siendo, por igual, responsables de los mismos cometidos, es decir, de administrar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

A juicio de la Corte, es necesario comprender, además, que el ambiente como objeto especial de protección por el Estado es uno sólo y los problemas que pueden afectarlo, como los medios para afrontarlos, no obedecen a límites geográficos o políticos, ni claro está a razones institucionales. Por consiguiente, es natural admitir, que el financiamiento de la gestión de todas la Corporaciones debe asumirse con recursos producidos por el mismo sector. De este modo es lógicamente comprensible y técnicamente viable considerar que los recursos que en dicho sector se generan deban distribuirse entre los



diferentes agentes que participan en el manejo y defensa de los recursos ambientales del país. Pero es más, la necesidad de la protección integral de los ecosistemas, en cuanto beneficia a la comunidad nacional demanda, en aplicación del principio de solidaridad que es el supuesto axiológico en que se acodan las actividades de interés general, que la distribución de los recursos, ordinariamente escasos, se haga en forma racional y eficiente.

El organismo a que se refieren las normas acusadas –continúa la Corte-, es un fondo especial constituido como una cuenta de la Nación; por tal circunstancia, carece de personería jurídica y sus recursos se manejan directamente por el Ministerio del Medio Ambiente, con destino al financiamiento de las actividades señaladas en la ley que lo creó. Su régimen presupuestal corresponde al previsto por el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por lo anterior, y en consonancia con el art. 24 de la ley 344, el Fondo está destinado a financiar el presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible; sus recursos se recaudan directamente por el Ministerio del Medio Ambiente y se distribuyen por un Comité creado con tal fin por dicha ley, que opera dentro del propio Ministerio.

Con fundamento en los razonamientos anteriores la Corte se pronuncia en concreto sobre los cargos de las demandas, así:

No resulta admisible el cargo formulado en relación con la violación de los arts. 150-7 y 362 de la Constitución. En efecto:

Desde el punto de vista constitucional el manejo del medio ambiente y de los recursos naturales está concebido técnica y jurídicamente como un sistema.

La protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables son objetivos nacionales prioritarios a mediano y largo plazo, cuyo sentido va más allá de la búsqueda de los beneficios del desarrollo económico, en razón de que en ello va envuelto el destino del hombre y la supervivencia de la humanidad. Por eso, la tarea del Estado en esta materia exige una labor planificadora en donde se examine y proyecte el manejo del ambiente y los recursos naturales desde una perspectiva nacional e integral (C.P. arts. 79, 80 y 334).

La creación del Fondo de Compensación Ambiental, como ya se vio, tiene una clara justificación en la necesidad de conjurar el desequilibrio que se da en el financiamiento del sistema nacional ambiental, si se tiene en cuenta que las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, responsables del manejo y protección del ambiente y los recursos naturales renovables tienen menores posibilidades de generación de ingresos en virtud de que no están facultadas para autorizar el aprovechamiento de los recursos bajo su administración.

La compensación financiera entre las Corporaciones que se propone la ley a través del Fondo mencionado, se ampara en el principio del equilibrio que se deduce de los postulados consagrados en el art. 334 de la Constitución, en el sentido de que el Estado debe promover el desarrollo armónico de las regiones para lo cual debe establecer las medidas que eviten la creación y mantenimiento de desequilibrios inequitativos de origen estructural en el ejercicio de las funciones a cargo de los poderes públicos, norma aquella que se enlaza con los arts. 79 y 80 de la misma obra, en lo que concierne con la protección, planificación y manejo integral del ambiente y de los recursos

naturales renovables.

Los recursos del Fondo están constituidos por el veinte por ciento (20%) de los ingresos que perciben las Corporaciones Autónomas Regionales procedentes de las transferencias del sector eléctrico y por el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias, excluidos, en uno y otro caso, los derechos que por estos conceptos se destinen a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

Estos recursos no representan técnicamente ingresos de la Nación, porque su manejo por el Ministerio del Medio Ambiente apenas constituye una actividad instrumental, en la medida en que dicho organismo reduce su labor a recaudarlos y colocarlos a disposición de las Corporaciones beneficiarias.

Así, pues, el Fondo nace de las corporaciones y beneficia exclusivamente a las corporaciones, de manera que el traslado de recursos dentro de un mismo ámbito, esto es, caracterizado por objetivos comunes, constituye en cierta forma una operación neutra, pero vital para la protección y manejo del ambiental y los recursos naturales renovables.

Por lo demás, debe agregarse que la norma del art. 362 de la Constitución, sólo se refiere a la protección constitucional de los bienes y rentas de las entidades territoriales y no es aplicable, por consiguiente, a los bienes y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales que, como se ha visto, no tienen el carácter de entidades territoriales, pues son organismos del orden nacional. En tal virtud, su régimen fiscal, se rige por las previsiones de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación.

Tampoco resulta viable el cargo formulado en relación con la violación del art.

209 de la Constitución, pues la afirmación de la demandante en el sentido de que la creación del Fondo de Compensación Ambiental, al beneficiar a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, constituye un castigo a la eficiencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, que "gracias a una mayor capacidad de gestión, obtienen mayores rentas", porque los menores ingresos de aquéllas no obedecen propiamente a la ineficiencia de sus gestores; tampoco los mayores ingresos de las Corporaciones Regionales son el resultado necesario de una gestión exitosa de sus administradores, sino, antes que todo, al hecho de que pueden conceder o autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales que administra, lo cual les generan parte importante de sus ingresos.

Aun admitiendo como válida la referida afirmación, lo cierto es que dicha situación sería justificable, porque está de por medio la protección y defensa del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las jurisdicciones de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible que representa un interés y un valor superior al de la simple protección de las rentas de las otras corporaciones.

La eficiencia del Estado en la gestión y manejo del ambiente y de los referidos recursos no puede medirse por los resultados de la generación de rentas por el aprovechamiento de éstos, sino en términos de la realización cabal e integral del cometido atinente a la conservación de un ambiente sano y de los beneficios sociales que se derivan para la comunidad.

Las leyes orgánicas, según se infiere del ordenamiento constitucional, constituyen estatutos normativos de jerarquía cuasiconstitucional, en los cuales se consagran las reglas, directrices, pautas y procedimientos para el manejo

integral de una cualquiera de las materias señaladas en el artículo 151 de la Carta Política, que deben ser observados por el Congreso en ejercicio de su actividad legislativa.

En materia presupuestal, la ley orgánica se encarga de regular lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

La creación de un fondo especial de recursos, como el que nos ocupa, se cumple mediante una ley ordinaria que, desde luego, debe expedirse siguiendo las pautas trazadas al efecto por la ley orgánica del presupuesto, y tiene por objeto financiar la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad del Estado por un organismo público o privado.

En efecto, el artículo 30 del decreto 111 de 1996, establece:

"Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador".

Como se advierte de la norma transcrita, la ley orgánica del presupuesto defiere al legislador, sin mayores exigencias formales o materiales, la creación de estos fondos. Ello fue lo que hizo precisamente la ley 344 de 1996 al establecer el Fondo de Compensación Ambiental.

No resulta, por lo tanto, atendible el cargo formulado en el sentido de que a través de una ley ordinaria no se podía crear el Fondo de Compensación

Ambiental.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL**

En relación con el tema de las Corporaciones, excluidas de la relación constitucional de entidades territoriales, la Corte cita un aparte de la sentencia C-593 de 195, que dice:

"Obsérvese que la misma Carta Política en el artículo 286 advierte que la división general del territorio está dada en la misma Constitución, y que ésta se compone de las entidades territoriales que son, únicamente y por creación y disposición constitucional directa, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas; además, la ley podrá darle carácter de entidades territoriales dentro de la misma división territorial a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Más allá de estas precisas consideraciones no es posible admitir la existencia o creación de otras entidades territoriales, cuando menos, bajo el ámbito de vigencia de la Carta Política de 1991".

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

En cuanto a la sentencia proferida, los Magistrados Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Alvaro Tafúr Galviz, aclaran que si bien están de acuerdo con la decisión, difieren de la mayoría en cuanto a los fundamentos que le dieron origen y que se expresan en la parte motiva de la sentencia y que se relacionan con la calificación que se hace de las Corporaciones Autónomas Regionales como organismos nacionales.

Consideran los magistrados que el numeral 7 del artículo 150 de la Carta no les otorgó el carácter de entes nacionales sino que mostró una tendencia clara

hacia su descentralización y autonomía, carácter este último que la propia norma superior quiso subrayar, inclusive de modo redundante; además subrayan que en el precepto constitucional no se facultó al legislador para crearlas sino para "reglamentar" su creación y funcionamiento.

Si se repara en la redacción del mencionado numeral 7 del dicho artículo 150, se encuentra que al paso que la primera parte de la disposición alude a la creación de organismos del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, y otras entidades de la administración nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica y los refiere a la estructura de la administración nacional cuya determinación corresponde a la ley, una segunda parte alude a las competencias del legislador respecto de las corporaciones autónomas regionales. En efecto, la disposición señala que al legislador le compete "reglamentar la creación y funcionamiento" de dichos organismos, sin que tenga atribución directa para la creación de los mismos y, por ende, sin que sea evidente su carácter nacional. Bien podría la ley, a nuestro juicio, establecer bajo ciertas circunstancias, atendidas el área de jurisdicción y las funciones específicas, asignar a las corporaciones autónomas regionales un carácter no nacional, mucho más adecuado al sentido de autonomía que la Constitución les quiso imprimir. Naturalmente que en este supuesto no serían tampoco "entidades territoriales" aunque, obviamente, estarían referidas a una o varias de estas entidades.

## **16. SENTENCIA C-1345/00**

### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( X )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 1345-00 SU ( ) T ( )**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 4-X-00**4. MAGISTRADO PONENTE:** Fabio Morón Díaz**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Álvaro Tafúr Galviz y Cristina Pardo Schlesinger.**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno**8. VOTACIÓN:****9. ACTOR O ACCIONANTE:** Luis Alejandro Motta**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( ) NO ( X )**12. INTERVINIENTES:** Juan Fernando Romero Tobón, quien actúa en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Remberto Quant González, quien actúa en representación del Ministerio del Medio Ambiente; Servio Alberto Caicedo Córdoba, quien actúa en su calidad de Director ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo sostenible y Autoridades de Grandes Centros Urbanos –ASOCAR-.**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( ) NO ( X )**Cuáles:** Ninguna**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna**16. TEMAS:** Principios de igualdad y participación, director de Corporaciones



Autónomas Regionales y acceso a cargos públicos.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículo 28 (parcial) de la Ley 99 de 1993, “Por medio de 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.”

(...)

Artículo 28. Del Director General.

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva; será designado por el Consejo Directivo para un período de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero de 1995, siendo reelegible.”

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( X ) IE ( )  
EC ( X ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EN MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza su análisis la Corte, aclarando que los cargos que formula el actor contra la norma demandada, son de carácter subjetivo, en tanto que se refieren a los presuntos abusos y arbitrariedades en que pueden incurrir los funcionarios públicos respecto de los cuales se autoriza la reelección para el cargo de Director de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual los hace inadmisibles como fundamento para un juicio de constitucionalidad.

Por esto, la controversia que deberá dirimir la Corte en esta oportunidad se refiere, a si la disposición impugnada de alguna manera impide, restringe u

obstaculiza el derecho de participación, en igualdad de condiciones, de los ciudadanos interesados en acceder a un cargo público, específicamente al de director general de corporación autónoma regional, lo que implicaría que se les negara la posibilidad de participar en el manejo, dirección y administración de los recursos naturales y del medio ambiente en general, los cuales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la C.P., gozan de especial protección del Estado, dado que constituyen la base de realización de un derecho fundamental; es decir, si lo dispuesto en esa disposición se constituye en óbice para que dichos ciudadanos participen en los procesos diseñados por el legislador para escoger a los mencionados funcionarios, vulnerando entonces las normas constitucionales que se alegan infringidas.

En primer lugar, considera la Corte que la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales por parte del constituyente, no es otra cosa que la realización de preceptos constitucionales como el que garantiza el derecho a un medio ambiente sano, siendo deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines y el artículo 80 de nuestro ordenamiento superior que establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

En desarrollo del citado mandato constitucional, el contenido en el numeral 7 del artículo 150 superior, el legislador expidió la Ley 99 de 1993, la cual dedica su capítulo VI a regular lo relacionado con las Corporaciones Autónomas Regionales, señalando en su artículo 23 cual es su naturaleza jurídica y cuales sus funciones:

Continúa la Corte diciendo que, en desarrollo de los mencionados preceptos constitucionales, la ley 99 de 1993 define y establece todo lo relacionado con las Corporaciones Autónomas Regionales incluyendo las funciones de su Director, cuyo cargo –dice la Corte- lo sustenta en argumentos subjetivos, que no resisten un análisis en sede de constitucionalidad, como por ejemplo que el manejo del presupuesto le permite al director en ejercicio condiciones de privilegio frente a los demás aspirantes, o que éste tiene una ventaja comparativa en la medida que puede hacer campaña con los miembros del consejo elector, violando así inhabilidades que si afectan a los demás funcionarios públicos, juicios que además de desconocer el principio constitucional de la buena fe consagrado en el artículo 83 superior, son inadmisibles como fundamento de una demanda de inexecutable.

No obstante lo anterior, considera la Corte, que en el caso concreto es pertinente determinar, si en efecto la reelección de dichos servidores públicos vulnera los principios constitucionales a los que alude el actor, o cualquier otra norma de la Carta Política, acerca de lo cual considera que cuando la reelección para el desempeño de un cargo público no está expresamente prohibida en la Constitución, y se trata de empleos cuya regulación le corresponde al legislador, éste puede determinar si ella es o no procedente: sustente esta afirmación en el artículo 125 de la Carta que dispone que los empleos en los órganos del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; en esa perspectiva –a juicio de la Corte-, la facultad de determinar cuando un empleo es de libre nombramiento y remoción le corresponde al legislador, como también la de diseñar el mecanismo de elección y designación que para ellos opere en cada caso concreto, estando desde luego sujeto a ciertas condiciones que garantizan que no vulnere el

ordenamiento superior.

Así las cosas –continúa la Corte-, es claro que el acceso al desempeño de funciones públicas, una de las dimensiones del derecho de participación del que son titulares todos los colombianos, consagrado como fundamental en el artículo 40 de la C.P., en principio está supeditado únicamente a la condición de ciudadano, por eso, si bien el legislador está habilitado en algunos casos para imponer restricciones, cuando lo haga las mismas deben ser excepcionales y acreditar un fundamento suficiente y razonable, pues ellas en ningún caso pueden afectar el núcleo esencial del derecho a la igualdad de las personas, cuya participación siempre deberá constituir objetivo prioritario del poder regulador.

Por todo lo anterior, considera la Corte que, en esa perspectiva, no hay duda de que el legislador, en el caso concreto, tiene plena capacidad para expedir normas legales que rijan el ejercicio de las funciones públicas a cargo de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales, incluidas aquellas que regulen el proceso de designación de los mismos y las inhabilidades aplicables, pues el Constituyente, a través del numeral 7 del artículo 150 superior, lo habilitó para regular, a través de la ley, la organización y funcionamiento de dichas entidades, y en consecuencia para disponer lo relativo al nombramiento de sus directores generales, sin establecer la prohibición de reelegirlos.

Si se tiene en cuenta que la reelección de los funcionarios públicos per-sé no riñe con los principios rectores de la democracia participativa, ni con el paradigma del Estado social de derecho, y que su prohibición, en principio, opera sólo en aquéllos casos en que expresamente así lo ha determinado la

Constitución, como mecanismo de control en el ejercicio del poder, se debe concluir que cuando proviene de una decisión legislativa, se trata de un mecanismo restrictivo de carácter excepcional, que encuentra respaldo en argumentos razonables que como tales justifican una decisión que afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental.

Así las cosas, en el caso concreto objeto de análisis, no encuentra la Corte elemento alguno que sirva de fundamento a la acusación que presenta el actor contra el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, pues abrirle paso a la reelección de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales, es una decisión, que en ejercicio de las competencias que le son propias podía tomar el Congreso, la cual además no vulnera el principio de igualdad, dado que los aspirantes a dicha posición, incluidos aquellos que desempeñan el cargo en el momento de la elección, deberán someterse, en igualdad de condiciones, al procedimiento que establece la ley para la designación cada vez que concluya el periodo para el cual fueron escogidos.

Por el contrario, prohibir la reelección para ese cargo, como quiere el actor de la demanda, en principio sería una decisión que no encontraría una razón suficiente y razonable que la justificara, y que en cambio restringiría el núcleo esencial del derecho de participación de aquellas personas que hubieren ocupado el cargo.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

En relación con el tema de las Corporaciones Autónomas Regionales y su definición, la Corte cita un aparte de la sentencia C-593-95, que dice:

“... son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a

la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. [del artículo 150] de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas”.

Al referirse al tema de la carencia de fundamento de la demanda, la Corte cita la sentencia C-357-97 que en uno de sus apartes dice:

“Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del

orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexecutableidad deben aludir a ella en los mismos términos.”

Sobre el tema del nombramiento de funcionarios públicos, la Corte cita la sentencia C-267-95 que en uno de sus apartes dice:

“Encuentra la Corte que a la luz de la Constitución se pueden establecer unas excepciones al principio general de la carrera administrativa, pero siempre conservando la prioridad del sistema de carrera, connatural con los principios no sólo de eficacia y eficiencia y estabilidad administrativas, sino con la justicia misma de la función pública, que no es compatible con la improvisación e inestabilidad de quienes laboran para el Estado, y por el contrario establece el principio del merecimiento, como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo.

Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del **sistema de carrera**, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una

potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

...“La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido (CP art. 40).

(...)

La prohibición de la reelección no podrá fundarse en un criterio de moralidad. Si se impide la reelección, es simplemente por el hecho de que la persona alguna vez fue electa para el mismo cargo, no porque haya sido inmoral o se ponga en tela de juicio su honorabilidad o probidad.

Tampoco a la prohibición la anima el propósito de auspiciar la eficiencia o el



buen servicio. La tacha al aspirante que ha ocupado el cargo, no trasciende a la concreta evaluación de su desempeño pasado”.

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **17. SENTENCIA C-1340/00**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( X )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 1340-00 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 4-X-00

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Alejandro Martínez Caballero

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Álvaro Tafúr Galviz y Cristina Pardo Schlesinger.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Hernando Herrera Vergara y Luis Fernando Macías.

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** El ciudadano Raúl Escobar Ochoa, quien actúa en su propio nombre y representación; Remberto Quant González, quien actúa en

representación del Ministerio del Medio Ambiente; y Gilberto Toro Giraldo, quien actúa en representación de la Federación Colombiana de Municipios.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO ( X )

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna

**16. TEMAS:** Funciones ambientales de Departamentos, Distritos y Municipios, reparto de competencias y reserva de ley orgánica, competencias ambientales de las entidades territoriales y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículos 64, 65 y 66 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".

(...)

ART. 64 Funciones de los Departamentos. Corresponde a los departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales, sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

2) Expedir con sujeción a las normas superiores, las disposiciones

departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.

3) dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

4) Ejercer, en coordinación con las demás Entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y proteger el derecho a un ambiente sano.

5) Desarrollar con la asesoría o la participación de las corporaciones autónomas regionales, programas de cooperación en integración con los entes territoriales y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos renovables binacionales.

6) Promover, cofinanciar o ejecutar en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.

7) Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas

Regionales las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables

ART. 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

- 1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales, sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y municipales.
- 2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
- 3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley.
- 4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo

ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental

5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas del ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre uso del suelo.

9) Ejecutar obras y proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectado por vertimientos del municipio, así como programas de

disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de las emisiones contaminantes del aire.

10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corriente de aguas, para el adecuado manejo y el aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

Parágrafo. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, presentarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos renovables.

ART. 66. Competencia de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que le corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposiciones de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o Areas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento”.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( X ) IE ( )  
EC ( X ) IP ( )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza su análisis la Corte, diciendo que ella misma en otras oportunidades ha estudiado el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial y concluyó que “en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de la ley orgánica. La Corte empero precisa que no toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por una ley orgánica, por cuanto “en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta” y, además, “también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas”. Sin embargo, la sentencia fue clara

en señalar que no es admisible “que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución.

Según uno de los intervinientes, las disposiciones impugnadas no establecen un reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales ya que se limitan a asignar funciones ambientales a las entidades territoriales. Para la Corte, este argumento nominalista no es de recibo, pues el hecho de que la ley hable formalmente de que está confiriendo funciones diversas a los distintos niveles del Estado, en manera alguna excluye que en realidad la disposición legal pueda estar repartiendo competencias y además una simple lectura de las tres disposiciones acusadas de la Ley 99 de 1993 –continúa la Corte- es suficiente para concluir que las tres asignan y reparten competencias en materia ambiental, tema respecto del cual la propia constitución establece ciertos repartos competenciales.

A juicio de la Corte, si en materia ambiental la propia Constitución señala un cierto reparto competencial entre los distintos niveles gubernamentales, entonces nada se opone a que una ley ordinaria proceda a desarrollar y precisar esas funciones de las distintas entidades territoriales conferidas directamente por la Carta. Por consiguiente, el mero hecho de que las disposiciones acusadas señalen competencias ambientales a los departamentos, municipios, distritos y grandes centros urbanos no implica obligatoriamente que esas normas hayan desconocido la reserva de ley orgánica y sean inconstitucionales, por cuanto, se repite, la Carta misma establece competencias territoriales en esta materia. Por consiguiente, el cargo general de los actores por violación de la reserva de ley orgánica carece



de sustento.

Siguiendo con su análisis, pasa la Corte a estudiar el tema de las competencias ambientales en los grandes centros urbanos y de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, empezando por decir que tanto unos como las otras tienen las mismas funciones en lo que sea aplicable al medio ambiente urbano, lo cual es inconstitucional según los demandantes, por desconocer el artículo 317 de la Carta.

A juicio de la Corte, una lectura literal y aislada del artículo 317 de la Constitución parece conferir un cierto sustento a la hermenéutica de los demandantes, pero esto no es de recibo, ya que una interpretación sistemática y finalística conduce a resultados distintos, puesto que muestra que ese inciso no pretende conferir exclusivamente las funciones ambientales a las CARs, o a ciertas entidades supramunicipales, sino que simplemente establece una excepción, de orden fiscal, al mandato del primer inciso de ese mismo artículo 317, según el cual, sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble.

Para la Corporación, es claro que el artículo 317 no pretende establecer competencias exclusivas en materia ambiental para las Corporaciones Autónomas Regionales, sino que establece una excepción a la protección constitucional a los ingresos tributarios municipales, al ordenar que una parte del impuesto predial sea dedicado a la financiación de esas entidades ambientales.

Agrega la Corte que una interpretación sistemática del inciso segundo del artículo 317 superior permite entonces concluir que esa disposición no pretende conferir a las CARs el manejo exclusivo de los asuntos ambientales

sino que su finalidad es esencialmente fiscal: esa disposición es el sustento constitucional que permite financiar a esas entidades supramunicipales, que cumplen funciones ecológicas, por medio de sobretasas que recaen sobre un impuesto -el predial- que en principio es exclusivamente municipal.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

En relación con el tema de la ley orgánica, la Corte cita un aparte de la sentencia C-894-99 que dice:

“En consecuencia, si bien es cierto que, en general, el reparto intergubernamental de competencias se reserva al legislador orgánico, también lo es que existen excepciones claras e importantes a dicha regla.

En primer lugar, la Corte ha señalado que la reglamentación específica de competencias conferidas a las entidades territoriales por la propia Constitución queda librada al legislador ordinario (Sentencias C-151/95 MP Fabio Morón Díaz; C-600A/95 MP Alejandro Martínez Caballero). En virtud de este argumento, la Corporación declaró exequibles algunas normas de la Ley 60 de 1993 que desarrollaban competencias relacionadas con el situado fiscal. Al respecto dijo la sentencia: "el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia" (Sentencia C-151/95 MP Fabio Morón Díaz).

En segundo término, esta Corporación ha entendido que la ley ordinaria puede irrumpir en el campo de la asignación de competencias intergubernamentales en aquellos casos en los cuales el legislador orgánico haya limitado su

intervención a la definición de criterios y parámetros generales que guíen la labor del legislador ordinario”.

En relación con el tema del reparto de competencias en materia ambiental, la Corte cita la sentencia C-535-96, que en uno de sus apartes dice:

“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 ). Así es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP. art. 8). El derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho constitucional exigible a través de diversas vías judiciales (CP art. 79). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 333). La dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, entre otros. (CP art. 334). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (CP. art. 366). A su vez, la Constitución impone en esta materia ciertas obligaciones a cargo de algunas autoridades nacionales. Así, dentro de las atribuciones del Contralor General de la Nación está la de presentar al Congreso de la República informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (CP art. 268), y es función del Procurador defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (CP art. 277 ord 4º).

Estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP art. 330 ord 5º).

Por consiguiente, en relación con el medio ambiente, existen materias de interés nacional así como asuntos meramente locales, tal y como la Corte ya lo había establecido en la sentencia C-305 de 1995 cuando señaló que "si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruidos). 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 sólo sistema de aguas)."

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **18. SENTENCIA C-431/00**

**FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C (X) 431-00 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 12-IV-00

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Vladimiro Naranjo Mesa

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz y Álvaro Tafúr Galviz.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Julio César Rodas Monsalve

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN (X) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI (X) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Mauricio Castro Forero, quien actúa en representación del Departamento Nacional DE Planeación; José Yunis Mebarak, quien actúa en su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO (X)

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO (X)

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** La Corte se declaró INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre la expresión “y el

*Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental*”, contenida en el párrafo 6° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999.

**16. TEMAS:** Medio ambiente, Constitución ecológica, desarrollo sostenible, sistema nacional ambiental, Corporación Autónoma Regional, plan de ordenamiento territorial y plan parcial en materia ambiental, principio de conservación del ambiente sano y principios de eficacia y celeridad de la función administrativa.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Párrafos 6° (parcial) y 7° (parcial) del artículo 1° de la Ley 507 de 1999 “Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”.

“Artículo 1. Prorrógase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.

“.....”

“Parágrafo 6. El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este

parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

“En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo.

“En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente parágrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos.

“Parágrafo 7. Una vez que las autoridades de Planeación, considere viable el Proyecto de Plan Parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia para lo cual dispondrá de ocho (8) días hábiles. Vencido este término se entenderá concertado y aprobado el Proyecto de Plan Parcial y se continuará con lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997.”

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( ) IE ( X )  
EC ( ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**

**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

## **22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Pretende el demandante que la Corte Constitucional declare inexecutable las expresiones demandadas que hacen parte de los párrafos 6° y 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, en cuanto las mismas establecen el silencio administrativo positivo como un mecanismo para favorecer el trámite de los planes de ordenamiento territorial, entendiendo que los mismos se concertaron y aprobaron con las autoridades ambientales competentes cuando éstas no se pronuncian dentro del término estipulado para tal efecto y sustenta su petición argumentando que la implantación del silencio administrativo positivo, en el ámbito de control del medio ambiente, releva al Estado de su obligación constitucional de garantizar un medio ambiente sano y de propender por el adecuado manejo de los recursos naturales.

Comienza su análisis la Corte, diciendo que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro de nuestro Estado Social de Derecho, en cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, por lo cual el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

A juicio de la Corte, cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual, pretende 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. Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas pues éstos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana, es por esto que en aras de la consecución de los presupuestos constitucionales que propugnan por un medio ambiente sano, el legislador expidió las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, las cuales fueron modificadas por el artículo 1° de la Ley 507 de 1999 en lo acusado, en el sentido de que, una vez vencidos los términos estipulados para rendir el concepto sin que éste se hubiere producido, se entiende que opera el silencio administrativo positivo, esto es, la presunción de que hubo concertación respecto del proyecto de plan de ordenamiento territorial o del plan parcial de ordenamiento, según sea el caso.

Dicha modificación comporta el objeto del presente juicio en cuanto que, como se indicó en la demanda, por su intermedio se releva al Estado, representado en las autoridades ambientales –Corporaciones Autónomas Regionales-, de cumplir con el deber constitucional de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente.

Considera la Corte que, en principio, podría considerarse que la medida dispuesta en la norma parcialmente acusada persigue un fin legítimo: agilizar o darle celeridad a la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, a través de la implementación del silencio administrativo positivo en favor de los municipios y distritos, el cual opera ante la falta de pronunciamiento expreso

por parte de la autoridad ambiental competente –Corporaciones Autónomas Regionales-.

Para la Corporación, es claro que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia normativa, y en aras de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la función pública, está legitimado para fijar mecanismos jurídicos que tiendan a impedir cualquier aplazamiento o demora en la realización material de los fines y objetivos sociales como es, para el caso, la consecución y aprobación de los planes de ordenamiento territorial. Recuérdese que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en los principios de celeridad y eficacia, pero no obstante lo anterior, bajo el supuesto de que también la Constitución Política prevé el derecho ciudadano a gozar de un ambiente sano y le impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente a efectos de controlar su deterioro (C.P. arts. 79 y 80), surge una tensión entre distintos objetivos y principios constitucionales: el de conservación del ambiente sano como presupuesto de vida y de desarrollo sostenible, y el de eficacia y celeridad que debe orientar la función pública. Es obvio que a través de la norma acusada, en tanto impone la aplicación del silencio administrativo positivo, se le ha reconocido supremacía al último –el que tiene que ver con la eficiencia en el ejercicio de la función pública- pues si dentro del término estipulado en la ley la autoridad ambiental no emite el concepto de su competencia, los planes de ordenamiento territorial seguirán su trámite ante los respectivos concejos municipales o distritales, como si el control ambiental se hubiese llevado a cabo.

Sobre el particular, cabe anotar que, según se infiere de lo dispuesto en los

artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997 -ya citados-, el ordenamiento territorial se constituye en una herramienta determinante para la planificación y uso del suelo, ya que, por su intermedio, se pretende garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales procurando que exista un equilibrio entre la oferta y la demanda ambiental, en lo que se relaciona con la ejecución de los procesos de desarrollo municipal y distrital. Ello, por supuesto, justifica que la ley disponga la conformación de planes de ordenamiento territorial (POT) y, al mismo tiempo, que exija para su adopción un estudio previo por parte de las autoridades ambientales a efecto de que se verifique si estos planes se ajustan a las directrices que el Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de proteger el medio ambiente, ha fijado para el manejo adecuado de los recursos naturales. En este orden, los efectos perversos que podría originar la aplicación del silencio administrativo en relación con el tema ambiental -como es el de omitir el estudio ecológico-, no permiten reconocerle verdadera legitimidad a los objetivos que por su intermedio se pretenden hacer valer: la celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa, quedando en entredicho la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida legislativa.

Por todo lo anterior, considera la Corte que si bien es cierto que la utilización del silencio administrativo positivo permite contrarrestar el potencial riesgo de retraso que puedan llegar a sufrir los POT en el proceso de su aprobación, es evidente que el mismo se satisface a costa del daño irreversible y permanente que puede sufrir el medio ambiente y, por contera, los derechos a la vida y a la salud de los coasociados como consecuencia de no asumirse una política institucional seria y uniforme que asegure un manejo sostenible del ecosistema. Para la Corte, el hecho de que se le reconozca plena garantía a la protección ambiental, permitiendo que se surta el debido control ecológico sobre los POT, no elimina ni hace inoperante el cometido estatal de la eficacia y celeridad en la

función administrativa, pues el ordenamiento jurídico tiene previstas diversas alternativas de control legal –derecho de petición, sanciones disciplinarias y acciones contenciosas- que, precisamente, han sido diseñadas para asegurar el cumplimiento de los fines estatales asignados a los diferentes organismos públicos. A este respecto, no sobra recordar que, por expreso mandato Superior, los servidores públicos son responsables ante las autoridades no sólo por infringir la Constitución y la ley, sino también por ***“omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*** (C.P. art. 6°). (Negritas y subrayas fuera de texto).

A todo esto, agrega la Corte que la aplicación de los principios de eficacia y celeridad, al igual que los demás principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, encuentran un límite constitucional en la obligación que tienen las autoridades de *“coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”* (C.P: art. 209). Así, considerando que el conflicto planteado por la norma acusada es de orden interinstitucional, pues tiene ocurrencia entre los organismos de control ambiental –Cooperaciones Autónomas Regionales- y las autoridades administrativas del orden local -alcaldes municipales y distritales-, no es posible, so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guíe la función administrativa –por ejemplo, el principio de economía o el de celeridad-, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes autoridades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral. Bajo este supuesto, al instituirse el silencio administrativo positivo en el trámite de aprobación de los POT, se desconoce abiertamente el sentido de orden que debe identificar el cumplimiento de las obligaciones estatales y, en consecuencia, la efectividad del control ambiental previo sobre los ya citados

planes de ordenamiento que, como se dijo, son los que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Es por todo esto, que la Corte considera que aun invocando un fin legítimo, no es dable a la ley relevar al Estado en su obligación constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, paradójicamente, a título de sanción por la actitud omisiva y morosa de algunas de sus autoridades. La protección del medio ambiente y de los recursos naturales implica un compromiso estatal cuyo fundamento no sólo aparece consagrado en la Carta Política, sino también en acuerdos internacionales contraídos por Colombia.

En los términos precedentes, la Corte encuentra que las expresiones *“Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes”*; *“En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente párrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos.”*; y *“Vencido este término se entenderá concertado y aprobado el Proyecto de Plan Parcial.”*, contenidas en los párrafos 6° y 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999 violan la Constitución Política, razón por la cual la Corte procederá, en la parte resolutive de esta Sentencia, a declarar su inexecutable.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

**En lo relativo al tema del desarrollo sostenible, la Corte cita la sentencia T-251 de 1993 que en uno de sus apartes dice:**

“El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfadada e

irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico - conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340)”.

Refiriéndose al tema del silencio administrativo, la Corte cita uno de los apartes de la sentencia C-328-95 que dice:

“A juicio de la Corte, no se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o prescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales. La aplicación del silencio administrativo positivo a la hipótesis establecida en la norma, le resta todo sentido a las observaciones e indicaciones de la autoridad ambiental previas a la elaboración del estudio de impacto ambiental, ya que de no producirse un pronunciamiento oficial dentro de los sesenta días calendario fijados en la ley, se entiende otorgada la respectiva licencia ambiental, sin necesidad de una evaluación de los factores de riesgo ambiental derivados del proyecto, o de los planes diseñados para contrarrestarlos”.

“El silencio administrativo positivo en materia de la construcción de obras públicas, acarrea como consecuencia que la norma que impone al Estado el deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental, pierda efectividad. La entidad promotora o constructora podría desatender las directrices trazadas por la autoridad ambiental, potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el

ecosistema o presentar planes de manejo ambiental inadecuados o insuficientes, sin que el Estado, debido a la sanción por su ineficacia (silencio administrativo positivo), pueda ejercer sus deberes constitucionales.

“Resulta paradójico, por decir lo menos, que la ineficacia del Estado - la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental - termine sancionada con mayor ineficacia, en este caso, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental. La aplicación del silencio administrativo, en estas condiciones, es inexecutable, ya que viola los artículos 2, 79 y 80 de la Carta.”

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

### **19. SENTENCIA C-426/00**

#### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

AL ( ) E ( ) LAT ( X ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D ( )

**2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C ( X ) 426-00 SU ( ) T ( )

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 12-IV-00

**4. MAGISTRADO PONENTE:** Fabio Morón Díaz

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafúr Galviz.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Ninguno

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:**

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** Ninguno, aparte del Ministerio Público

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( )  
NO ( X )

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** Ninguna

**16. TEMAS:** Control de constitucionalidad de Tratado Internacional y ley aprobatoria, Protocolos de enmienda y ley aprobatoria, diversidad e integridad del ambiente, servicio público de saneamiento ambiental y contaminación por hidrocarburos.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Ley 523 de 12 de agosto de 1999 "por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969", y el "Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1971", hechos en Londres, el veintisiete (27) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD:** E ( X ) IE ( )  
EC ( ) IP ( )

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** (Para Sentencias de tutela)

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**



**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza su análisis la Corte, diciendo que los dos protocolos objeto de revisión son instrumentos a través de los cuales los países signatarios de los Convenios originarios, acuerdan modificar y complementar algunos aspectos de sus respectivos contenidos, con el objeto de hacer efectiva, justa y equitativa, la responsabilidad civil que surge en los eventos en que se producen siniestros por derrame de hidrocarburos transportados en buques de un país a otro; convenios estos que en su oportunidad fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, motivo por el cual pasa la Corte a realizar el respectivo control de constitucionalidad.

Haciendo una explicación global, dice la Corte que el Convenio de Responsabilidad Civil, que como se anotó antes fue aprobado por el Congreso a través de la ley 55 de 1989, “rige la responsabilidad de los dueños de los buques que causen daños por derrame de petróleo”, creando un “sistema de aseguramiento obligatorio por responsabilidad”, en virtud del cual el dueño del buque podía limitar su responsabilidad a un monto relacionado con el tonelaje de su barco; y el Convenio Fondo, complementario del anterior, lo que hace es establecer un régimen de compensación que opera paralelo al Convenio de Responsabilidad Civil, en los eventos en que las víctimas de los respectivos siniestros tengan una compensación insuficiente o inadecuada proveniente del convenio de responsabilidad.

Refiriéndose al Convenio fondo, argumenta la Corte que ya en una sentencia anterior se había corroborado su sujeción a nuestra Carta Política, declarando por esta razón su exequibilidad.

A juicio de la Corporación, es claro que cada una de las disposiciones del Protocolo de 1992, que enmendó el Convenio de Responsabilidad Civil por daños debidos a contaminación por hidrocarburos 1969, esta concebida para propiciar una realización efectiva de lo dispuesto en el Convenio originario, cuyo objeto es garantizar una indemnización suficiente a las personas que sufran daños causados por la contaminación resultante del derrame de hidrocarburos y adoptar a escala internacional reglas y procedimientos para dirimir toda cuestión de responsabilidad y prever una indemnización equitativa y la Corte considera que es por esto, que el Protocolo modificadorio introduce cambios y normas complementarias con las que pretende hacer más ágiles y fluidos los distintos procedimientos aplicables, y actualiza los términos y conceptos básicos que se desarrollan en el mismo, propósito que encuentra plena justificación en las disposiciones de nuestro ordenamiento superior, que no sólo propenden por la protección integral del medio ambiente, entendido como un derecho fundamental colectivo de cuya realización depende, en gran medida, la garantía que el ordenamiento superior consagra para derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la salud y a la integridad física, sino que le imponen al Estado la obligación, específicamente a través del inciso segundo del artículo 79 de la Carta, de “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Continúa la Corte, diciendo que con base en lo anterior, se puede asegurar que el saneamiento ambiental es una obligación a cargo del Estado, de rango constitucional, cuyo desarrollo implica, entre otras muchas responsabilidades, la adopción de medidas que sirvan para enfrentar situaciones de siniestro y por lo menos compensen las pérdidas individuales y el detrimento patrimonial de las personas que se ven afectadas, en este caso por el derrame de

hidrocarburos transportados por vía marítima, cumpliendo así de manera simultánea el mandato consagrado en el artículo 2 de la Carta, que señala como fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y le atribuye a las autoridades de la República el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos libertades.

De otra parte –continúa la Corte-, las normas analizadas contribuyen y desarrollan el mandato constitucional consagrado en el artículo 80 superior, que le ordena al Estado “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados” y cooperar “...con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en la zona fronteriza”, propósitos que encuentran plena realización en los convenios originarios y en los protocolos que los enmiendan, éstos últimos sometidos ahora a control de constitucionalidad.

Sumado a lo anterior, la Corte considera que por la dimensión de estos siniestros y por el costo que implican las labores de recuperación, sólo un esfuerzo solidario y mancomunado de los países involucrados, garantiza una atención inmediata y eficaz para contrarrestarlos y la posibilidad de reparación patrimonial. Tales propósitos, que son los del Protocolo objeto de revisión, realizan también lo dispuesto en el artículo 226 de la Carta Política, que establece que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales, y **ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.**

Para terminar, y aunque ya se había dicho anteriormente, hay que agregar que

la Corte no hace mucho énfasis en analizar el Convenio Fondo, teniendo en cuenta que este fue declarado exequible, previo el respectivo examen de constitucionalidad, en una sentencia anterior, que ya ha sido mencionada y reproducida en algunos de sus apartes.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:**

Al referirse al Convenio Fondo, a sus objetivos, alcance y su delaratoria de exequibilidad, la Corte cita los siguientes apartes de la sentencia C-359-96:

“Los Estados Partes, partícipes del “Convenio de Responsabilidad”, son conscientes de los peligros de contaminación que crea el transporte marítimo internacional de hidrocarburos a granel, de la necesidad de asegurar una indemnización a la víctimas de los daños por contaminación causados por derrames y descargas de hidrocarburos de buques, dado que dicho Convenio no proporciona en todos los casos una indemnización plena a las víctimas de los daños por contaminación de hidrocarburos, y que los referidos daños no deben ser soportados exclusivamente por la industria naviera sino también por los intereses de la carga, expresan la necesidad de crear un sistema de compensación e indemnización que complemente lo establecido por el referido Convenio para asegurar una plena indemnización a las víctimas de los daños de la contaminación y exonerar al mismo tiempo al propietario de las obligaciones suplenatarias previstas en éste.”

“ La conformación del Fondo es un desarrollo práctico del mandato consignado en el artículo 226, pues es una forma de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas y de asegurar la cooperación de otros Estados, con miras a contrarrestar los efectos de la contaminación por el derrame de hidrocarburos en el territorio o en el mar territorial, con motivo de su transporte,

y de asegurar la reparación de los perjuicios ocasionados a las víctimas de los correspondientes siniestros.

“ El Convenio, consulta en un todo el sistema normativo ambiental contenido en la Constitución y al cual se hizo referencia y desarrolla los principios que rigen la responsabilidad en materia ambiental, en el sentido de que todo aquél que causa un daño al ambiente debe indemnizarlo, indemnización que comprende diferentes variables, es decir que no está sólo destinada a reparar, restaurar o sustituir los elementos ambientales afectados, sino también a minimizar o reducir sus efectos, y a reparar los perjuicios a las víctimas que han sufrido en concreto el daño.”

“Se conviene constituir un Fondo internacional de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, cuyos fines básicos son: indemnizar a las víctimas de los daños causados por contaminación en la medida en que la protección establecida en el Convenio de Responsabilidad resulte insuficiente y exonerar a los propietarios de las obligaciones financieras suplementarias que para ello se derivan del Convenio de Responsabilidad.

“ (...)”

“Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a alguno o todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los Estados. La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales,

impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los Estados, que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que concierne al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los Estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental”.

Al referirse a la obligación que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, la Corte cita la sentencia SU-442-97 que en uno de sus apartes dice:

“Del mandato constitucional consagrado en el artículo 79, se colige que es responsabilidad del Estado atender y garantizar la prestación efectiva del servicio público de saneamiento ambiental, conforme a los principios de universalidad y solidaridad. Todas esas obligaciones están dirigidas a la preservación , conservación y protección del medio ambiente, a fin de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general.”

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

**26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

## **20. SENTENCIA C-794/00**

### **FICHA PARA EL ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. TIPO DE PROCESO QUE GENERA LA SENTENCIA**

**AL ( ) E ( ) LAT ( ) LE ( ) OP ( ) RE ( ) SU ( ) T ( ) D (X)**

**2. NÚMERO DE SENTENCIA: C (X) SU ( ) T ( )**

**3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 29-VI-00

**4. MAGISTRADO PONENTE:** José Gregorio Hernández Galindo

**5. MAGISTRADOS QUE INTEGRARON LA SALA:** Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafúr Galviz.

**6. MAGISTRADOS QUE SALVARON EL VOTO:** Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafúr Galviz.

**7. MAGISTRADOS QUE ACLARARON EL VOTO:** Ninguno

**8. VOTACIÓN:**

**9. ACTOR O ACCIONANTE:** Fernando Matallana Usaquén

**10. CATEGORÍA A LA QUE PERTENECE:** PN ( X ) PJ ( ) DP ( )

**11. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** SI ( X ) NO ( )

**12. INTERVINIENTES:** María Idalid Moreno Ramírez, quien actúa en representación del Ministerio del Medio ambiente.

**13. PRUEBAS SOLICITADAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL:** SI ( ) NO ( X )

**Cuáles:** Ninguna

**14. AUDIENCIA PÚBLICA:** SI ( ) NO ( X )

**15. OTRAS PARTICULARIDADES PROCESALES:** La Corte se declaró inibida para proferir fallo de mérito sobre el inciso tercero del artículo 25 de la ley 99 de 1993, por ineptitud de la demanda.

**16. TEMAS:** Corporación autónoma regional, Constitución ecológica, derecho al voto en entidades territoriales y en Corporaciones autónomas Regionales, derecho a la igualdad en entidades territoriales, medio ambiente, derecho al ambiente sano y principio de participación en Corporaciones autónomas Regionales.

**17. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO:** Artículo 25 de la Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea al Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el

sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

(...) **Artículo 25.-De la Asamblea Corporativa.** Es el principal órgano de dirección de la corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción.

Los miembros de la asamblea corporativa de una corporación autónoma regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la corporación, la entidad territorial a la que representan, dentro del año anterior a la fecha de la sesión correspondiente. Si tales aportes superan el 25% del total recibido por la corporación, este derecho a voto se limitará al 25% de los derechos representados en la asamblea.

Son funciones de la asamblea corporativa: a) Elegir el consejo directivo de que tratan los literales d) y e) del artículo 26 de la presente Ley; b) Designar el revisor fiscal o auditor interno de la corporación; c) Conocer y aprobar el informe de gestión de la Administración; d) Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada periodo anual; e) Adoptar los estatutos de la corporación y las reformas que se le introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente, y f) Las demás que le fijen los reglamentos”.

**18. DECISIÓN EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD: E ( ) IE ( ) EC ( ) IP ( X )**

**19. HECHO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO: (Para Sentencias de tutela)**

**20. DECISIÓN EM MATERIA DE ACCIÓN DE TUTELA:**



**21. ORDEN A LA AUTORIDAD PÚBLICA:** Ninguna

**22. TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Comienza su análisis la Corte, diciendo que el derecho al voto en las asambleas de las corporaciones autónomas regionales no puede estar supeditado a un factor económico, pues se pondría en peligro el interés general y el desarrollo sostenible como fines de la política de protección al medio ambiente y que éstas, están previstas en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, a cuyo tenor deben ser establecidas de conformidad con la reglamentación que expida el Congreso, "dentro de un régimen de autonomía", además agrega la Corte, que se trata de organismos independientes cuyas determinaciones deben ser adoptadas en los términos de la ley, sin depender de otros entes y dentro de una filosofía democrática y participativa, ya que las funciones que les han sido confiadas son de interés público.

La norma bajo examen determina que las asambleas de las corporaciones autónomas regionales son los principales órganos de dirección de dichos entes, y que sus miembros serán los representantes legales de las entidades territoriales de la jurisdicción correspondiente. Además, otorga a aquéllos el derecho a voto proporcional, según los aportes efectuados por la respectiva entidad territorial. No obstante, fija un límite al valor de los votos, en tanto dispone que si el aporte supera el 25% del total recibido por la corporación, el derecho al voto será de ese porcentaje.

El tercer inciso del precepto legal bajo examen señala funciones de la asamblea corporativa, como son las de elegir a alcaldes y representantes del sector privado para que hagan parte, junto con otros miembros, del Consejo Directivo; designar al revisor fiscal o al auditor interno; conocer y aprobar el

informe de gestión y las cuentas de resultados; adoptar los estatutos y sus reformas, y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente. Por último, la norma hace referencia a las demás funciones que fijen los reglamentos.

En este punto la Corte aclara que los cargos expuestos por el demandante se dirigen a atacar solamente el segundo inciso del artículo 25, y la función de elegir a los alcaldes que harán parte del Consejo Directivo, contemplada en la primera frase del inciso tercero de la citada norma.

Aunque el actor no expone las razones por las cuales el inciso primero del artículo acusado podría ser inexecutable, la Sala estima necesario que el análisis de constitucionalidad también recaiga sobre ese aparte, con el fin de lograr una mejor comprensión de los preceptos normativos que sí son objeto de expresos ataques, con los cuales aquél se encuentra claramente vinculado.

En relación con el inciso tercero, esta Corporación se limitará a analizar la constitucionalidad del primer aparte ya enunciado, y se abstendrá de proferir fallo de fondo respecto de las demás funciones de las asambleas corporativas, en tanto respecto de ellas existe inepta demanda por absoluta ausencia de cargos.

En primer lugar, debe decirse que la integración de las asambleas de las corporaciones autónomas regionales no desconoce ningún precepto constitucional. Por el contrario, la disposición acusada desarrolla los principios de descentralización y de autonomía (artículos 1 y 150-7 C.P.), puesto que son los representantes legales de los entes territoriales quienes van a adoptar las decisiones sobre la administración de los recursos naturales renovables de

zonas que constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica -según los términos del artículo 23 de la misma Ley- y tomarán las medidas que propendan al desarrollo sostenible.

Ahora bien, esta Sala comparte el concepto del Procurador General de la Nación, en el sentido de que el derecho al voto de los miembros de las asambleas corporativas no debe ser proporcional al aporte efectuado por los entes territoriales. El criterio eminentemente económico escogido por el legislador no goza de justificación constitucional, puesto que dicho sistema de voto, proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la Corporación, podría generar la adopción de medidas por parte de su máximo órgano directivo que no necesariamente redunden en favor del interés general (artículos 1, 79 y 209 de la Carta) sino de ciertas zonas dentro de la respectiva región, o que no se ajusten al concepto de desarrollo sostenible (artículo 80 **ibídem**), y que, por el contrario, sólo beneficien a los entes territoriales que hayan aportado mayores recursos. Se discrimina así a los entes territoriales con menor capacidad económica, pues éstos no podrán participar en iguales condiciones en la toma de decisiones que afectan a la región a la que pertenecen. Así las cosas, se declarará inexecutable dicha limitación, que vulnera el principio de igualdad (art. 13 C.P.) -también aplicable a las entidades territoriales, todas las cuales, excepto en lo relativo a la autorización otorgada a la ley para establecer categorías de municipios (art. 320 C.P., que es específico), tienen la misma importancia y los mismos derechos constitucionales, con independencia de su capacidad económica- y el artículo 287 de la Constitución Política, que reconoce derechos a las entidades territoriales, sin discriminación, específicamente en lo relacionado con el ejercicio de las competencias que les correspondan (numeral 2).

Toda empresa, como base del desarrollo –continúa la Corte-, tiene a cargo una función social que implica obligaciones y supone responsabilidades. Si ello es predicable de cualquier unidad de explotación económica, con mayor razón lo es de entidades como las corporaciones autónomas, las cuales superan el puro concepto empresarial que les ha querido conferir la norma examinada.

Tales entes se han previsto directamente por el Constituyente para una finalidad superior que interesa, más que a sus accionistas, a toda la comunidad. Su existencia y papel deben entenderse y hacerse efectivos a la luz de los postulados del Estado Social de Derecho y no bajo una perspectiva capitalista.

Así, en las corporaciones autónomas regionales no está de por medio el objetivo de rendimiento de capitales aportados por las entidades que las conforman sino el cumplimiento de una función constitucional de primer orden frente a la cual cada uno de los componentes tiene idéntica posición y jerarquía, y por lo tanto un solo voto cuando se trata de adoptar decisiones. El factor predominante en cuanto a las mismas corresponde al principio democrático de la participación (arts. 1 y 2 C.P.).

Ahora bien, si a las corporaciones se ha encargado de la preservación del ambiente sano, objetivo constitucional también prevalente, se desdibuja todavía más la finalidad de predominio del poder de decisión en manos de quien haga mayores aportes en dinero.

A juicio de la Corte, lo que debe tener en cuenta cada corporación autónoma es el logro de su objetivo básico -la preservación del medio ambiente-, en el cual

juegan factores muy diversos, no relacionados con el dominio financiero de cualquiera de las entidades territoriales aportantes.

Por supuesto, es verdad que no todas las entidades que conforman una corporación autónoma tienen los mismos ingresos, igual población ni idéntica extensión, pero ello en modo alguno significa que las más grandes deban concentrar un mayor poder decisorio, en detrimento de las medianas o pequeñas. Si deben contribuir en mayor medida al sostenimiento y desarrollo del respectivo organismo, ello se debe a que se encuentran también en mayor capacidad de contaminación.

La Corte entiende que, según el artículo 79 de la Constitución, del derecho a gozar de un ambiente sano son titulares todas las personas y no solamente los habitantes de las entidades territoriales más acaudaladas. El precepto constitucional -que aparece entonces infringido por el artículo acusado- dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente.

Señala también la Constitución, como deberes del Estado, el de proteger la diversidad e integridad del ambiente, el de conservar las áreas de especial importancia ecológica y el de fomentar la educación para el logro de estos fines.

El Estado, según el artículo 80 de la Carta Política, planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además -agrega- el Estado deberá prevenir y controlar los factores de

deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

De acuerdo con el mandato constitucional, el Estado cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

El Estado cumple estas funciones a través del Ministerio del Medio Ambiente y de las corporaciones autónomas regionales, según la Ley 99 de 1993, y para alcanzar los propósitos fundamentales expuestos no pueden esos entes depender simplemente de la decisión de quienes mayores aportes hayan efectuado al constituirlos o reformarlos, ni dejar al libre albedrío de tales aportantes -independientemente del interés general- la conducción de los destinos colectivos, pues, como bien lo anota el Procurador General en su concepto, ello podría significar -en contradicción con el mandato constitucional- que en la elaboración, proyección y desarrollo de los planes y programas correspondientes se impusieran directrices, metas o logros ajenos a la cuestión propiamente ambiental.

No se olvide, por otra parte, que se cumple una tarea administrativa y no meramente empresarial o societaria, ni se pierda de vista -por tanto- que ella, en los términos del artículo 209 de la Constitución, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de igualdad.

Es necesario hacer énfasis en que el régimen de los votos de los miembros de las asambleas corporativas no puede asimilarse al de las sociedades mercantiles, pues es evidente que la naturaleza y los fines de las corporaciones autónomas regionales y de las sociedades comerciales son bien diversos. Por

tal motivo, los representantes legales de las entidades territoriales no pueden ser vistos como accionistas o socios capitalistas sino como entes que, en desarrollo de su propia función constitucional, concurren a la configuración de un organismo encargado de defender, en igualdad de condiciones, los intereses de todas ellas y, sobre todo, los de sus habitantes, quienes, según el artículo 13 de la Carta, no pueden ser tratados peyorativamente por pertenecer a departamentos y municipios más pobres.

Se declarará la inexecutableidad de los apartes normativos que plasman la aludida regla discriminatoria.

Por último, para la Corte carece de fundamento el cargo formulado contra la función de la Asamblea consistente en nombrar a los alcaldes que harán parte del Consejo Directivo de la respectiva Corporación Autónoma Regional. Entiende el actor que con ello se limita arbitrariamente la posibilidad que tienen los alcaldes de elegir sus propios representantes, interpretación desacertada, puesto que debe recordarse que los miembros de la Asamblea Corporativa son precisamente los representantes legales de los entes territoriales que conforman la respectiva región.

**23. SALVEDADES PROPIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Ninguna

**24. DOCTRINA ADICIONAL:** Ninguna

**25. TESIS DEL SALVAMENTO DE VOTO:**

Los magistrados que hicieron salvamento de voto, sustentan su decisión en los argumentos que a continuación se van a resumir, pero aclaran que su inconformidad es con relación a la declaración de inexecutableidad de la parte demandada del inciso segundo del artículo 25 de la ley 99 de 1993, el cual prescribe que el derecho a voto de los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional ha de ser "...proporcional a los aportes

anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la Corporación, la entidad territorial a la que representan, dentro del año anterior a la fecha de la sesión correspondiente. Si tales aportes superan el 25% del total recibido por la Corporación, este derecho a voto se limitará al 25% de los derechos representados en la Asamblea”.

Frente a los argumentos de la mayoría de la sala, estos magistrados expresan su desacuerdo afirmando que, contrario a lo expresado por la Sentencia, el principio de igualdad no se viola porque en las asambleas de las corporaciones autónomas regionales se reconozca mayor peso decisorio a unos miembros en razón de los aportes de rentas resultantes de la puesta en marcha de factores objetivos como los que al efecto tiene en cuenta la Ley 99 de 1993; a su juicio,

Para ellos, es importante recordar que las Corporaciones Autónomas Regionales “son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”, y que además las finalidades y funciones de las corporaciones son de interés público y vinculan a todas las entidades territoriales participantes (que son las únicas con vocación legal de participar), quienes a su turno, como entidades territoriales tiene a su cargo la búsqueda exclusiva de finalidades que de manera directa están llamadas a redundar en satisfacción de las necesidades



de toda la colectividad y de manera inmediata de las comunidades bajo su jurisdicción. Como es sabido las Corporaciones Autónomas Regionales abarcan territorio de más de un departamento.

Continúan su argumentación, diciendo que la Constitución de 1991, optó por otorgar a las Corporaciones Autónomas Regionales una configuración más flexible de la prevista por la Constitución anterior desde 1968, donde se enlistaban dentro de los establecimientos públicos; ahora se les da una identidad propia (como entes corporativos, precisamente), siguiendo el enunciado del artículo 150-7. Esa identidad especial es la que desarrolla la Ley 99 de 1993 en diversas disposiciones, algunas de las cuales han sido objeto de decisiones de constitucionalidad por esta Corporación. Evidentemente que la Ley 99 no da a las corporaciones un tratamiento similar al previsto en la ley a las sociedades comerciales, como equivocadamente parece entenderlo la sentencia. En efecto, la norma declarada inexecutable preveía que el ejercicio de los derechos de voto en la asamblea corporativa dependía de los aportes en las rentas o de los que se hicieren a cualquier título sin que esa influencia directa excediera del 25% del total de aportes representados para efectos de la deliberación y decisión en la asamblea corporativa. Es decir que la propia ley establecía una limitación llamada a operar como correctivo del eventual desequilibrio que pudiere presentarse cuando por razón de la ley o de la propia voluntad institucional una o varias de las entidades territoriales hicieren aportes cuya cuantía excediere el dicho 25 %.

Por otra parte, consideran que en el análisis de la norma no podía olvidarse que el mayor aporte de unas entidades territoriales frente a otras, en el patrimonio de las corporaciones, en los términos de la Ley 99 de 1993, responde básicamente a factores objetivos que ésta determina por razón, entre

otros, del porcentaje ambiental del impuesto predial, o los recursos que les transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales; por ello, no es acertada la afirmación de la sentencia en cuanto que con el mecanismo previsto en la ley se premia a los mayores contaminadores frente a las entidades no contaminadoras y se rinde culto a factores meramente empresariales y de poder económico.

Así las cosas, cabe reiterar que el régimen enunciado de las Corporaciones Autónomas Regionales no es igual al de las sociedades comerciales, como pretende verlo la sentencia y en ello se basa para abonar la inexecutable. En efecto, en las sociedades los aportes de los socios normalmente dependen de la voluntad de éstos y en proporción a tales aportes (representados ya sea en cuotas de interés o en acciones, según el caso) será la injerencia en el manejo de la sociedad y la vocación respecto de las utilidades que se generen. En las Corporaciones Autónomas Regionales, como ya se dijo, por principio, el volumen de los aportes no dependen de la exclusiva voluntad de los entidades participantes, sino de la aplicación de factores previamente establecidos en la ley, como ya se expresó, así mismo, los mayores aportes sólo dan lugar a una injerencia limitada, y en ningún caso generar vocación sobre los excedentes (que no utilidades) que se produzcan en los ejercicios presupuestales periódicos.

Con base en las consideraciones anteriormente sintetizadas, los magistrados estiman que la norma en cuestión no era violatoria del principio de igualdad pues a su juicio es evidente que las situaciones objetivas que llevan a comprender que ciertas entidades territoriales aporten mayores rentas por razón de circunstancias como las precisadas en los artículos de la Ley 99 de 1993, no pugnan, antes bien, se corresponden armónicamente con la previsión

de que el derecho de voto, dentro del límite ya enunciado del 25 %, fuera proporcional al monto del aporte.

Concluyen diciendo que tampoco resulta válido afirmar, como se hace en la sentencia, que la norma acusada violaba el artículo 209 de la Constitución, en especial, respecto del principio de igualdad, pues éste, dentro de la norma constitucional se predica en relación con los destinatarios de la función administrativa, y evidentemente la acción administrativa de las corporaciones se proyecta con ese contenido, abstracción hecha de la conformación de los órganos internos de la misma.

## **26. TESIS DE LA ACLARACIÓN DE VOTO:**

## CONCLUSIONES

1. El ser humano, en tanto que elemento integrante de una comunidad biótica que es la naturaleza debe coexistir en la mayor armonía posible con todo lo que conforma su entorno natural, dentro del cual se encuentran los recursos naturales y el medio ambiente como instrumentos fundamentales que adecuadamente utilizados van a proporcionar a la persona una mejor calidad de vida.

Siendo tan importantes para el desarrollo integral del hombre, su uso en pro de ese desarrollo implica una correlativa responsabilidad de conservarlos para que puedan constituir una garantía para las generaciones futuras, máxime si tenemos en cuenta que el medio ambiente y todos los elementos que lo conforman, como por ejemplo un entorno sano, tienen relación directa con el ejercicio de derechos fundamentales como la salud y la propia vida, en tanto que los últimos no se pueden ejercer sin los primeros.

2. Partiendo de la anterior, en el mundo entero se han ido introduciendo conceptos y políticas ambientales que propenden hacia un desarrollo sostenible de la población, lo cual conduce al crecimiento económico, al desarrollo tecnológico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin que esto implique detrimento de los recursos naturales o deterioro del medio ambiente, sino por el contrario, que el hombre se concientice de lo imprescindibles que son, lo cual lleva consigo el compromiso de proteger su integridad a través de un uso adecuado, para no agotarlos ni privar a las generaciones futuras de su derecho a utilizarlos.
3. Colombia –entre tantos otros países- en los últimos años ha venido recogiendo la preocupación mundial por los recursos naturales, y no es para menos, teniendo en cuenta que forma parte del conjunto de países con mayor biodiversidad en el mundo, lo cual llevó al Constituyente del 91 a plasmar en nuestra Carta Política un nuevo modelo de defensa de los recursos naturales y el medio ambiente, considerados actualmente como presupuesto esencial para el ejercicio de las derechos fundamentales y para el desarrollo social y económico de la población.

Todo esto se refleja también en la normatividad que hasta el momento se ha expedido en lo relativo a este tema y que dada su trascendencia llevó al Legislador a tipificar como delitos las conductas que atenten

contra los recursos naturales y el medio ambiente, dado que por la gravedad que revisten no es suficiente con una sanción administrativa, sino que se requieren –a juicio del Legislador- sanciones mas drásticas como las contempladas por nuestro derecho penal.

4. Nuestra Constitución Política incorpora de manera indiscutible los límites ambientales que el desarrollo debe implicar, lo que la constituye como una de las mas avanzadas del mundo en lo que se refiere a la relación entre medio ambiente y desarrollo; al mismo tiempo el Legislador ha incorporado al ordenamiento jurídico una amplia gama de normas ambientales para regular el uso de los recursos naturales, cuya contravención genera para el infractor en algunos casos una sanción administrativa y en otros, por la gravedad de la conducta, una sanción penal en tanto que se encuentre tipificada como delito.

Pese a lo anterior, el escaso conocimiento de la normatividad ambiental por parte, tanto de la población en general como de la administración misma, ha generado un bajo nivel de eficacia de esta disciplina, por cuanto la totalidad de sus actores no cuentan con los elementos de juicio y la información necesaria para garantizar de un lado, el respeto por los derechos de las personas que son sujetos de una investigación administrativa o penal por contravención a la normatividad ambiental y de otro, el cumplimiento de los fines del derecho ambiental y sancionatorio ambiental, en tanto que mecanismo jurídico de protección al entorno. Es por esto que no en vano ha ido creciendo la preocupación mundial frente a este tema de los recursos naturales y el medio ambiente, en tanto que el deterioro ambiental, causado en gran medida por quienes desconocen dicha normatividad, afecta el bienestar y la calidad de vida de la población, limita sus posibilidades de desarrollo y compromete gravemente el de las generaciones futuras.

5. La dimensión que se le ha dado a nivel constitucional y legal a los recursos naturales y el medio ambiente, significa para el Estado un cambio fundamental en tanto que significa para el una doble connotación frente a los asociados: como administrador de los sistemas y recursos naturales y como usuario de éstos, lo cual le implica una organización diferente y nuevos tipos de instrumentos que garanticen y den la importancia debida al tema del medio ambiente y los recursos naturales, dada la trascendencia que tienen y lo vitales que resultan para el ser humano.

Todo esto se explica, en tanto que, siendo fin primordial del Estado el de promover el bien común y la prosperidad general, es apenas lógico a

éste se le atribuya no solo la facultad sino la obligación de velar por una correcta utilización de los recursos para que cumplan su cometido de propender al desarrollo del hombre, sin que se deterioren.

A todo esto, se suma el deber que corresponde al Estado, de crear una verdadera conciencia ecológica en la comunidad, que permita dar verdadera aplicación a la normatividad que en materia ambiental se ha producido hasta el momento, para conseguir que no se convierta en letra muerta, sino que por el contrario conduzca a una verdadera protección y conservación de los recursos naturales, con miras a un futuro en medio de un entorno sano.

6. En resumen, se puede decir que Colombia en el tema de los recursos naturales y el medio ambiente, está orientada por los siguientes lineamientos generales: El principio de desarrollo sostenible, recogido por nuestra Carta Política como orientador de la gestión administrativa ambiental; derechos de suma trascendencia como el de gozar de un ambiente sano, elevados a rango constitucional y a los cuales se les otorgan instrumentos judiciales de protección; el principio de la participación ciudadana (entiéndase participación activa de la población), como sustento principal de las políticas de protección al medio ambiente; y, finalmente se propende por un mayor grado de autonomía de las autoridades ambientales, en relación con los eventuales agentes depredadores de los recursos naturales.

A todo esto se suma que la Legislación, la Jurisprudencia y la doctrina en Colombia, han sido abundantes en los últimos años en el desarrollo del principio de protección de los recursos naturales y del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, así como de sus mecanismos de protección.

7. En Colombia la normatividad en materia ambiental hace sus primeras apariciones en 1973 con la expedición de la Ley 23 de ese año, por la cual se quiso regular la prevención y control de la contaminación; desde entonces y hasta nuestros días, nuestro sistema jurídico en materia ambiental ha pretendido regular, en líneas generales, las políticas ambientales, los medios de desarrollo de dichas políticas, las normas de preservación ambiental, la propiedad y uso de los recursos naturales, la defensa del ambiente y los recursos naturales, la preservación ambiental, etcétera, es decir, todo lo que atañe directa o indirectamente al tema en estudio, desde lo más general hasta el tratamiento que actualmente se le da a cada uno de los recursos naturales en particular, incluyendo la tipificación como delito de las conductas que atenten

gravemente contra los recursos naturales y el medio ambiente.

8. En virtud de lo dispuesto por la normatividad ambiental y en aras a conseguir que se cumplan los principios que la orientan, el Estado se abroga una potestad sancionatoria administrativa que busca garantizar el mantenimiento del orden jurídico, mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo; es un poder represivo que se acciona frente a cualquier perturbación que en dicho orden se produzca y que reitera una vez más la necesidad que tiene el Estado de mantener la sana convivencia de los coasociados, lo cual a su vez es reflejo de una eficaz operancia de la actividad administrativa.

Este poder sancionador del Estado, también llamado IUS PUNIENDI, se puede manifestar tanto por la vía penal como por la vía administrativa; se encuentra regulado por el derecho sancionatorio ambiental, el cual se orienta en primer término, por los principios constitucionales que por estar contenidos en la “norma de normas”, deben enmarcar todas las actuaciones de la administración; segundo, por unos principios que le son propios por tratarse de una rama del derecho administrativo y en tanto que el papel que aquí desempeña el Estado y las funciones que en virtud de este desarrolla, forman parte de la función administrativa; y tercero, en tanto que se están reprimiendo conductas que atentan contra el orden social en general, a los procedimientos sancionatorios administrativos se aplican los principios del derecho penal pero, valga la aclaración, con un cierto grado de “matización”, teniendo en cuenta la gravedad tanto de las conductas como de las sanciones que se imponen, dependiendo de que nos encontremos en el campo administrativo o en el campo penal.

9. Haciendo un análisis de la Jurisprudencia que en los últimos años ha producido la Corte Constitucional en materia ambiental, y aunque las opiniones son tan variadas como magistrados hay en la Corporación, podemos decir que en esencia, la doctrina constitucional está orientada por la necesidad de reconocer la importancia que han cobrado los recursos naturales y el medio ambiente, como elementos imprescindibles para el desarrollo social y económico del ser humano, para que pueda vivir en condiciones dignas, con una mejor calidad de vida y en un entorno sano que le permita ejercer a plenitud derechos tan importantes como la salud, e incluso la vida misma.

Vemos también –en líneas generales– como la Corte se preocupa por resaltar en la mayoría de sus providencias, la importancia de la participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente y

los recursos naturales, en tanto que dicha participación desarrolla postulados fundamentales del Estado Social de Derecho, como la democracia, la participación, el pluralismo y la soberanía en cabeza del pueblo.

Finalmente, otro punto que se enfatiza en la mayoría de las sentencias, es la globalización del tema ambiental, ya que –a juicio de la Corte- los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias como asuntos que atañen exclusivamente a un país en particular, pues pueden tener efectos y repercutir en los demás Estados lo que hace que les concierna a todos; A esto se suma la repercusión que tiene a nivel internacional que tiene el manejo, la administración y la explotación de los recursos y de los problemas ambientales, que impone la necesidad de regular estas acciones de los Estados a través de Tratados o Convenios Internacionales.



## BIBLIOGRAFÍA

1. COLOMBIA, CODIGO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES. Decreto 2811 de 1974 (Diciembre 8).
2. COLOMBIA, CODIGO PENAL . Ley 599/2000 ( Julio 24).
3. COLOMBIA CONGRESO DE LA REPUBLICA. 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.
4. COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias de revisión de constitucionalidad de 1995 a 2001.
5. DROMI, José Roberto. Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. 1996. Pags 209 a 223.
6. ESCOLA, Hector Jorge. Compendio de Derecho administrativo. Volumen II. Ediciones Depalma. Argentina. 1996. Pag 930.
7. FORO ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: COLOMBIA SIGLO XXI. Comisión especial de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial. Comisión Primera Constitucional Permanente. Cámara de Representantes (1997, Bogotá) 215 páginas.
8. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Civitas. Madrid. 1995. Pags 166y 167.
9. JIMÉNEZ LARRARTE, Marcela. Manual de Procedimiento Sancionatorio. Unidad Administrativa Especial del Sistema de parques Nacionales Naturales. Bogotá D.C. 1997.
10. REYES ECHANDIA, Alfonso. Derecho Penal Parte General. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá, D.C. 1995. Undécima Edición. Pag 65.
11. RIVEROS SERRATO, Héctor. Perspectiva constitucional de la gestión ambiental. Colombo Editores. Bogotá D.C. 1997.

12. YOUNES MORENO, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Santa Fe de Bogotá, D.C. 1994. Pag 141.