Función Pública

Sentencia 126 de 1998 Corte Constitucional

Sentencia C-126/98

Sentencia C-126/98

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-DistinciÃ³n entre precisiÃ³n y generalidad/CODIGO DE RECURSOS NATURALES-ExpediciÃ³n

La norma habilitÃ³ al Gobierno de manera genÃ©rica para reformar y adicionar toda la legislaciÃ³n sobre recursos renovables, pero como era muy posible que el Ejecutivo, al desarrollar tal tarea, llegara a la conclusiÃ³n de que lo mÃ¡s conveniente era expedir un nuevo cÃ³digo a fin de tener un cuerpo sistemÃ¡tico y coherente sobre el tema, el Congreso decidiÃ³ conferirle esa posibilidad especÃfica. Y esa decisiÃ³n del Legislador ordinario es totalmente razonable, puesto que si no se puntualizaba en el inciso segundo que el Gobierno podÃa expedir un cÃ³digo en la materia, entonces no quedaba claro si el Ejecutivo podÃa utilizar ese mecanismo para reformar y adicionar la legislaciÃ³n existente hasta ese momento en esta materia. Incluso si se aceptara el argumento de los actores, segÃºn el cual debe entenderse que la norma habilitante habrÃa conferido al Gobierno la facultad para dictar no un "cÃ³digo" sino un "estatuto" sobre recursos naturales, no por ello serÃa inconstitucional el decreto acusado, por la sencilla razÃ³n de que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior ConstituciÃ³n, el concepto de estatuto es mÃ¡s amplio que el de cÃ³digo. La concesiÃ³n de facultades al Gobierno para expedir un cÃ³digo de recursos naturales, si bien era amplia, era precisa, pues delimitaba de manera concisa la competencia legislativa extraordinaria del Ejecutivo. AdemÃ¡s, ninguna objeciÃ³n constitucional se puede hacer a que el Congreso hubiera autorizado al Presidente a expedir un cÃ³digo pues, durante la vigencia de la anterior ConstituciÃ³n, se consideraba que era posible expedir ese tipo de normatividad por medio de facultades extraordinarias.

CODIGO DE RECURSOS NATURALES-Ausencia de extralimitaciÃ³n en ejercicio de facultades

Durante la vigencia de la ConstituciÃ³n anterior, se podÃan conceder facultades extraordinarias para modificar las normas de los cÃ³digos, pues no existÃa la prohibiciÃ³n constitucional de expedir cÃ³digos con base en esa competencia extraordinaria, y entre los cÃ³digos y las leyes no existe ninguna relaciÃ³n jerÃ¡rquica.

CODIGO-ModificaciÃ³n en ConstituciÃ³n PolÃtica anterior por facultades extraordinarias

Durante el anterior rÃ©gimen constitucional, el Gobierno podÃa, por medio de facultades extraordinarias, modificar disposiciones de un cÃ³digo, por lo cual, si las facultades se conferÃan para regular una materia que estaba incluida en un determinado cÃ³digo, debe entenderse que el Presidente era competente para reformar ese cuerpo normativo en ese punto especÃfico. AdemÃ¡s, la jurisprudencia tambiÃ©n habÃa entendido que si al Ejecutivo se le conferÃa competencia para dictar un estatuto o un cÃ³digo en un campo determinado, como podrÃa ser el cÃ³digo de comercio, entonces podÃa reglamentar materias complementarias a la actividad comercial, e incluso modificar otros cÃ³digos como el penal, sin que se pudiera hablar de extralimitaciÃ³n. Por ende, la variaciÃ³n de normas del cÃ³digo civil en ejercicio de facultades extraordinarias para expedir un cÃ³digo de recursos naturales y actualizar la legislaciÃ³n sobre recursos naturales es admisible, y no implica extralimitaciÃ³n del Gobierno, siempre y cuando se trate de normas civiles que se encuentren directamente relacionadas con el tema ambiental.

LEGISLACION AMBIENTAL Y LEGISLACION CIVIL-Distinciones

La finalidad del cÃ³digo fue la de crear una legislaciÃ³n ambiental en el paÃs, por lo cual decidiÃ³ sustraer de la legislaciÃ³n civil ciertas materias relacionadas con el uso de los recursos naturales. En efecto, no toda disposiciÃ³n jurÃdica que regula el empleo de un recurso natural debe ser entendida como una norma ambiental. Por ejemplo, muchos artÃculos del estatuto civil establecen cÃ³mo se adquieren y transfieren los bienes

materiales, que son en muchos casos recursos naturales, pero no por ello esas disposiciones civiles se transforman en normas ambientales, ya que no sÃ³lo estÃ¡n basadas en el principio de autonomÃa de la voluntad sino que, ademÃ¡s, estÃ¡n interesadas fundamentalmente en regular la circulaciÃ³n social de estos bienes, por lo cual la relaciÃ³n entre las personas y los ecosistemas pasa prÃ¡cticamente en silencio. En cambio, lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sÃ³lo como un objeto de apropiaciÃ³n privada o social sino como un bien jurÃdicamente tutelable, con lo cual la relaciÃ³n normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES-Valor

Los principios constitucionales, a pesar de tener una forma de interpretaciÃ³n y aplicaciÃ³n diversa a las reglas, pues estÃ¡n sujetos a un ejercicio de ponderaciÃ³n, no por ello dejan de ser normas constitucionales, por lo cual deben ser respetados por la ley. Por ende, una disposiciÃ³n legal incompatible con un principio constitucional debe ser declarada inexequible, en caso de que no admita una interpretaciÃ³n conforme a la Carta. Esta CorporaciÃ³n ha seÃ±alado que la fuerza normativa de los principios y valores constitucionales es tan clara que incluso habrÃa que retirar del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran el PreÃ¡mbulo, ya que Ã©ste forma parte de la Carta y "goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de Ãndole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en Ã©l seÃ±alados, lesiona la ConstituciÃ³n porque traiciona sus principios".

CONSTITUCION ECOLOGICA

La ConstituciÃ³n de 1991 modificÃ³ profundamente la relaciÃ³n normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta CorporaciÃ³n ha seÃ±alado, en anteriores decisiones, que la protecciÃ³n del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurÃdico que la Carta contiene una verdadera "constituciÃ³n ecolÃ³gica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relaciÃ³n de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta ConstituciÃ³n ecolÃ³gica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensiÃ³n: de un lado, la protecciÃ³n al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurÃdico puesto que es obligaciÃ³n del Estado proteger las riquezas naturales de la NaciÃ³n. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vÃas judiciales. Y, finalmente, de la constituciÃ³n ecolÃ³gica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es mÃ¡s, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la ConstituciÃ³n es tal que implica para el Estado, en materia ecolÃ³gica, "unos deberes calificados de protecciÃ³n".

CODIGO DE RECURSOS NATURALES-Desarrollo sostenible

No existe una contradicciÃ³n normativa entre el CÃ³digo de Recursos Naturales y la ConstituciÃ³n. En efecto, a pesar de que el cÃ³digo acusado no utiliza la expresiÃ³n "desarrollo sostenible", y su lenguaje es a veces diverso al de la Carta, lo cierto es que los principios enunciados por ese estatuto, asÃ como la regulaciÃ³n especÃfica del uso de los distintos recursos naturales, son perfectamente compatibles con este concepto y con los mandatos constitucionales. El artÃculo contiene, en germen, la idea del desarrollo sostenible, pues plantea que el crecimiento econÃ³mico debe tomar en cuenta los lÃmites que derivan de los equilibrios ecolÃ³gicos, por lo cual la solidaridad intergeneracional debe ser un criterio bÃ¡sico para regular la explotaciÃ³n de los recursos naturales. No de otra forma se puede interpretar el mandato de ese estatuto, segÃºn el cual, debe protegerse la salud y bienestar no sÃ³lo de los colombianos de hoy sino tambiÃ©n de los "futuros habitantes del territorio nacional". En cierta medida, el cÃ³digo consagrÃ³, sin mencionarlo, el imperativo constitucional segÃºn el cual el desarrollo debe ser sostenible.

Referencia: Expediente D-1794

Normas acusadas: artÃculos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973; totalidad del Decreto-Ley 2811 de 1974, y el numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994.

Demandante: Luis Fernando MacÃas GÃ³mez y Luis Roberto Wiesner Morales

Temas: DistinciÃ³n entre precisiÃ³n y generalidad de las facultades extraordinarias.

Los principios constitucionales son normas y deben ser respetados por la ley.

DistinciÃ³n entre legislaciÃ³n ambiental y legislaciÃ³n civil sobre recursos naturales.

ConstituciÃ³n ecolÃ³gica y CÃ³digo de Recursos Naturales.

RÃ©gimen de concesiones y de propiedad en la explotaciÃ³n de los recursos naturales.

DistinciÃ³n entre dominio eminente y propiedad estatal o privada de determinados bienes.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÃNEZ CABALLERO

Santa Fe de BogotÃ¡, primero (1) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Corte Constitucional de la RepÃºblica de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Jorge Arango MejÃa, Eduardo Cifuentes MuÃ±oz, Carlos Gaviria DÃaz, JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro MartÃnez Caballero, Fabio MorÃ³n DÃaz, y por el conjuez Jaime Vidal Perdomo.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÃN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Luis Fernando MacÃas GÃ³mez y Luis Roberto Wiesner Morales presentan demanda de inconstitucionalidad contra los artÃculos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973 y la totalidad del Decreto-Ley 2811 de 1974. Subsidiariamente, en caso de no prosperar las anteriores pretensiones, los actores solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad especÃfica de los artÃculos 4Âº, 43, 47, 51, 56, 59, 60, 61, 62, 88, 89, 90, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 97, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 122, 125, 133, 146, 151, 153, 154, 162, 170, 171, 176, 177, 209, 216, 222, 233, 234, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 276 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994. La demanda fue radicada con el nÃºmero D-1794 y cumplidos, como estÃ¡n, los trÃ¡mites previstos en la ConstituciÃ³n y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. LOS TEXTOS OBJETO DE REVISIÃN.

Los artÃculos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973 establecen:

LEY 23 DE 1973

(diciembre 19)

por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la RepÃºblica para expedir el CÃ³digo de Recursos Naturales y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Art. 19.- De conformidad con el ordinal 12 del artÃculo 76 de la ConstituciÃ³n Nacional, revÃstese al Presidente de la RepÃºblica de facultades extraordinarias por el tÃ©rmino de un aÃ±o, contado a partir de la fecha de la sanciÃ³n de esta ley, para reformar y adicionar la legislaciÃ³n vigente sobre recursos naturales renovables y preservaciÃ³n ambiental, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservaciÃ³n de dichos recursos.

En ejercicio de las facultades que por la presente ley se confieren, el presidente de la RepÃºblica podrÃ¡ expedir el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente.

Art. 20.- Para el ejercicio de las facultades que se otorgan al presidente de la RepÃºblica por esta ley, aquel estarÃ¡ asesorado por una comisiÃ³n consultiva constituida por dos senadores y dos representantes elegidos por las respectivas corporaciones, y por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

El numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994 establece:

LEY 142 DE 1994

Julio 11

por la cual se establece el rÃ©gimen de las servicios (sic) pÃºblicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ArtÃculo 39: Contratos especiales. Para los efectos de la gestiÃ³n de los servicios pÃºblicos se autoriza la celebraciÃ³n, entre otros, de los siguientes contratos especiales:

1. Contratos de concesiÃ³n para el uso de recursos naturales o del medio ambiente. El contrato de concesiÃ³n de aguas, es un contrato limitado en el tiempo, que celebran las entidades a las que corresponde la responsabilidad de administrar aquellas, para facilitar su explotaciÃ³n o disfrute. En estos contratos se pueden establecer las condiciones en las que el concesionario devolverÃ¡ el agua despuÃ©s de haberla usado.

El acceso al espectro electromagnÃ©tico para el servicio pÃºblico de telecomunicaciones puede otorgarse por medio de un contrato de concesiÃ³n, de acuerdo con la Ley 80 de 1993 y las Leyes especiales pertinentes, pero sin que se aplique el artÃculo 19 de la Ley 80 de 1993 a bienes distintos de los estatales.

La remuneraciÃ³n que se pacte por una concesiÃ³n o licencia ingresarÃ¡ al presupuesto de la entidad pÃºblica que celebre el contrato o expida el acto.

Cuando las autoridades competentes consideren que es preciso realizar un proyecto de interÃ©s nacional para aprovechamiento de aguas, o para proyectos de saneamiento, podrÃ¡n tomar la iniciativa de invitar pÃºblicamente a las Empresas de Servicios PÃºblicos para adjudicar la concesiÃ³n respectiva.

Las concesiones de agua caducarÃ¡n a los tres aÃ±os de otorgadas, si en ese lapso no se hubieren hecho inversiones capaces de permitir su aprovechamiento econÃ³mico dentro del aÃ±o siguiente, o del perÃodo que determine de modo general, segÃºn el tipo de proyecto, la comisiÃ³n reguladora.

Los contratos de concesiÃ³n a los que se refiere este numeral se regirÃ¡n por las normas especiales sobre las materias respectivas.

El Decreto-Ley 2811 de diciembre 18 de 1974 o CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente, demandado en su totalidad por los actores, no se transcribe debido a su extensiÃ³n. En los fundamentos jurÃdicos de la presente sentencia se reproducirÃ¡n aquellos artÃculos que sea necesario analizar especÃficamente.

III. LA DEMANDA.

Los actores consideran que las disposiciones acusadas desconocen los artÃculos 76-12 y 118-8 de la ConstituciÃ³n de 1886, asÃ como el PreÃ¡mbulo y los artÃculos 1Âº, 2Âº, 3Âº, 4Âº, 49, 58, 79, 80, 102, 332, 365 y 366 de la Carta PolÃtica vigente. Para sustentar su pretensiÃ³n, los demandantes formulan varios cargos contra las normas acusadas.

3.1. ImprecisiÃ³n en la concesiÃ³n de las facultades extraordinarias y exceso en su ejercicio.

Los ciudadanos consideran que en la expediciÃ³n del Decreto-Ley 2811 de 1974 o CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente hubo vicio de competencia, no sÃ³lo porque la ley habilitante era imprecisa sino, ademÃ¡s, porque el Gobierno se excediÃ³ en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas. Para sustentar ese cargo, los actores comienzan por seÃ±alar, con fundamento en varias decisiones de la Corte Constitucional, que en estos casos la norma de referencia para el control es la ConstituciÃ³n de 1886, por cuanto se trata de un vicio en la expediciÃ³n del mencionado decreto. AdemÃ¡s, seÃ±alan que la imprecisiÃ³n en la concesiÃ³n de las facultades extraordinarias o el exceso en su ejercicio constituye un vicio de competencia y no de forma, por lo cual no opera la caducidad, ya que el “artÃculo 242-3 del Estatuto Superior vigente se refiere a los vicios de forma exclusivamente.”

SegÃºn su criterio, la ConstituciÃ³n derogada exigÃa que las facultades fueran precisas, esto es, determinadas, pues el Legislador, “al momento de hacer delegaciÃ³n de sus funciones al Presidente de la RepÃºblica, debÃa cerciorarse de ser puntual en la categorÃa o categorÃas de los poderes que traspasaba, de modo tal que no pudieran fungir por otras facultades. Esto, por el carÃ¡cter extraordinario y por ende restrictivo de la figura, que constituÃa una excepciÃ³n al reparto de competencias entre los poderes pÃºblicos.” Ahora bien, agregan los actores, la norma habilitante en el presente caso, a saber el artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973, no cumple ese requisito, pues es impreciso, ya que el inciso primero concede facultades para reformar y adicionar la legislaciÃ³n ambiental vigente, mientras que el inciso segundo agrega que el Gobierno podrÃ¡ expedir un nuevo cÃ³digo en la materia. SegÃºn los ciudadanos, “en este punto aparece la primera ambigÃ¼edad”, ya que “los verbos rectores de la acciÃ³n del Presidente (reformar y adicionar) no son equivalentes ni incluyen la tarea de elaborar un cÃ³digo como lo pretende el inciso segundo del mismo artÃculo 19”. Por consiguiente, y luego de distinguir los conceptos de estatuto y de cÃ³digo, los actores concluyen que a lo sumo el Gobierno estaba habilitado para expedir un estatuto, el cual puede comprender distintos textos jurÃdicos relacionados con un Ã¡rea del derecho sin que necesariamente se compendie en un solo cuerpo, pero la delegaciÃ³n no podÃa comprender al mismo tiempo la posibilidad de que se expidiera un cÃ³digo, que es "un sistema normativo con vocaciÃ³n totalizadora”.

De otra parte, los ciudadanos consideran que la norma habilitante, al disponer el artÃculo 19 que el Presidente “podrÃ¡ expedir” el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente, es imprecisa, pues otorga una autorizaciÃ³n abierta al ejecutivo para el ejercicio discrecional de las facultades, con lo cual se desvirtÃºa la naturaleza misma de la figura. SegÃºn su criterio, la expresiÃ³n “podrÃ¡” desconoce el carÃ¡cter excepcional de las facultades extraordinarias. AsÃ, agregan los actores, es “posible que la materia de las facultades se haya hecho elÃ¡stica a travÃ©s del discurrir jurisprudencial, pero no se puede predicar la misma ductibilidad respecto del mecanismo en sÃ: el Congreso concede unas facultades que el Presidente utiliza. En esa ecuaciÃ³n la discrecionalidad reside exclusivamente en el poder Legislativo y no debe extenderse a la actuaciÃ³n del Ejecutivo.”

Por las anteriores razones, los ciudadanos solicitan que la Corte declare la inconstitucionalidad del artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973, debido a que confiriÃ³ al Gobierno unas competencias imprecisas, asÃ como del artÃculo 20 de esa misma Ley, que dispone la manera de hacer efectivas las facultades extraordinarias conferidas.

De otro lado, y directamente ligado con lo anterior, los actores consideran que el Ejecutivo se excediÃ³ al expedir el Decreto 2811 de 1974, por lo cual vulnerÃ³ el artÃculo 118-8 de la Carta PolÃtica de 1886, por cuanto expidiÃ³ un "sistema jurÃdico, completo y orgÃ¡nico", a saber el CÃ³digo de Recursos Naturales, desconociendo asÃ que las facultades le fueron conferidas exclusivamente para reformar y adicionar la legislaciÃ³n vigente. AdemÃ¡s, los ciudadanos aÃ±aden que tambiÃ©n hubo exceso en la expediciÃ³n especÃfica de los artÃculos 106 a 118 del mencionado decreto, por cuanto se regularon materias extraÃ±as al tema para el cual le fueron conferidas las facultades extraordinarias, ya que se modificaron las normas civiles sobre servidumbres, sin tener autorizaciÃ³n para tal efecto, en la medida en que la habilitaciÃ³n se otorgÃ³ exclusivamente para reformar y adicionar la legislaciÃ³n sobre recursos naturales.

3.2. Contradicciones entre el CÃ³digo de Recursos Naturales y la protecciÃ³n constitucional del medio ambiente.

Los demandantes consideran que el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales se ve afectado por una suerte de inconstitucionalidad sobreviniente, en la medida en que se fundamenta en una concepciÃ³n del medio ambiente superada con la entrada en vigencia de la Carta PolÃ-tica. SegÃºn su criterio, este cÃ³digo basa sus disposiciones en las conclusiones acordadas en la “ReuniÃ³n de Estocolmo sobre medio ambiente humano en 1972, situaciÃ³n que hace difÃcil la aplicaciÃ³n de la legislaciÃ³n ambiental hoy acusada, pues los conceptos que se manejaban en Estocolmo han cambiado considerablemente en el transcurso de estos 25 aÃ±os”. AsÃ las cosas, los actores consideran que muchos artÃculos del CÃ³digo no apuntan a la protecciÃ³n del medio ambiente, como derecho colectivo vinculado directamente con los derechos fundamentales a la salud y a la integridad fÃsica, tal y como lo establece la ConstituciÃ³n, sino que se limitan a regular el acceso, en condiciones de igualdad, a los recursos naturales.

Este problema general de diferencia de concepciÃ³n entre el cÃ³digo y la ConstituciÃ³n se manifiesta en aspectos especÃficos, como la participaciÃ³n comunitaria y la descentralizaciÃ³n. AsÃ, segÃºn su criterio, “el Decreto - Ley 2811 de 1974 no incluye en ninguno de sus apartados la posibilidad de llevar a cabo la participaciÃ³n de los particulares en los diferentes procesos de toma de decisiones respecto a los recursos naturales renovables y el medio ambiente en general. Lo anterior es entendible desde el punto de vista que el CÃ³digo fue expedido bajo un rÃ©gimen diferente al Estado Social de Derecho, en el cual no se establecÃa para los particulares la posibilidad de participar en la toma de decisiones”. Igualmente, “las regulaciones contenidas en el CÃ³digo sobre administraciÃ³n y manejo de los recursos naturales renovables y de protecciÃ³n al medio ambiente fueron concebidas de manera centralizada exclusivamente”. Por todo lo anterior, los actores concluyen que la aplicaciÃ³n misma de la ConstituciÃ³n y de la legislaciÃ³n ambiental expedida con posterioridad a la nueva Carta “se ve contrariada por la vigencia jurÃdica del CÃ³digo, el cual no responde, como se argumentÃ³ con anterioridad, a la nueva visiÃ³n del Estado ni a las relaciones Hombre - Naturaleza”, por lo cual consideran que es necesario sistematizar y racionalizar la legislaciÃ³n ambiental para evitar que aquellos que son “reticentes al nuevo esquema se sigan escudando en las contradicciones y minucias positivistas que brinda el CÃ³digo de Recursos Naturales frente a la Ley 99 de 1993".

3.3. RÃ©gimen de concesiones y de propiedad de los recursos naturales.

Los demandantes consideran que las normas que autorizan el contrato de concesiÃ³n en materia de recursos naturales son inconstitucionales. SegÃºn su criterio, “la concesiÃ³n es un contrato por medio del cual el Estado, otorga la explotaciÃ³n y conservaciÃ³n de un bien afectado al uso pÃºblico, a un particular denominado concesionario.” De esa manera, “la concesiÃ³n sobre los recursos naturales implica que el Estado traspasa el deber de conservaciÃ³n de los mismos a los particulares, dejando asÃ de lado el cumplimiento de fines propios a riesgo de un incumplimiento del particular, frente al cual el Estado nada podrÃa hacer en tÃ©rminos de contaminaciÃ³n y recuperaciÃ³n del recurso natural”. Por ello concluyen al respecto que “la concesiÃ³n es una figura jurÃdica que no cabe dentro del manejo de los recursos naturales bajo la Ã³ptica de la ConstituciÃ³n PolÃtica de 1991, debido al cumplimiento de los fines y los deberes en torno al medio ambiente que tiene el Estado frente a los particulares”.

En ese mismo orden de ideas, los demandantes consideran que los artÃculos 4Âº y 43 del Decreto-Ley 2811 de 1974, los cuales autorizan la propiedad privada sobre recursos naturales renovables, son inconstitucionales, ya que ignoran que estos bienes, conforme al artÃculo 103 de la Carta, son de “titularidad pÃºblica preeminente”. SegÃºn su criterio, “en esta materia no es posible que exista un rÃ©gimen como el establecido

en la norma citada por tratarse de bienes del Estado afectados al uso pÃºblico, lo cual implica que el rÃ©gimen jurÃdico aplicable no puede ser el del derecho privado."

IV. INTERVENCIÃN DE AUTORIDADES

4.1. IntervenciÃ³n del Ministerio del Medio Ambiente.

La ciudadana Gloria LucÃa Alvarez PinzÃ³n, en representaciÃ³n del Ministerio del Medio Ambiente, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas. La interviniente comienza por seÃ±alar que la demanda no es clara, pues los actores "no demuestran la violaciÃ³n palmaria entre los diferentes textos acusados a la ConstituciÃ³n PolÃtica, sino que solamente se limitan a mencionar generalidades de las mismas y dejan al Juzgador para que encuentre el concepto de violaciÃ³n."

La ciudadana agrega igualmente que la norma habilitante es constitucional pues establece con precisiÃ³n que el Gobierno "podÃa expedir el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente y no cabe darle otra interpretaciÃ³n diferente", por lo cual se debe concluir que la disposiciÃ³n "no es vaga ni mucho menos ambigua". El error de los actores, segÃºn su criterio, consiste en confundir la amplitud de unas facultades extraordinarias, con su falta de precisiÃ³n, cuando la Corte Constitucional (sentencia C-074 de 1993) y la Corte Suprema (Sentencia del 19 de septiembre de 1985) han establecido que las facultades concedidas por el Gobierno pueden ser amplias, sin por ello ser imprecisas. Por tal razÃ³n, la ciudadana considera que el Gobierno no incurriÃ³ en exceso al expedir el CÃ³digo de Recursos Naturales, ya que, segÃºn su criterio, no tiene sentido afirmar que el "Presidente sÃ³lo tenÃa facultad para reformar y adicionar la legislaciÃ³n vigente sobre recursos naturales renovables". Concluye entonces al respecto la interviniente:

"Al analizar el artÃculo 19 nos damos cuenta de como el legislador al otorgarle al Presidente las facultades extraordinarias contenidos en el mismo, busca que se dicten las normas necesarias para la preservaciÃ³n y proteccciÃ³n de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y que al facultarlo para ello podÃa expedir un CÃ³digo mediante el cual se regulara esta materia.

Es claro entonces que se cumplieron los requisitos exigidos por la ConstituciÃ³n, en el sentido que el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales, fue expedido en el tÃ©rmino estipulado que fue de un (1) aÃ±o y que su contenido versÃ³ sobre la materia especÃfica para la cual se le dieron facultades al Presidente de la RepÃºblica.

(...)

Hay que resaltar que el Decreto Ley 2811 de 1974, por medio de la cual se dicta el CÃ³digo Nacional de los Recursos Naturales Renovables, se ajusta al criterio constitucional de ser un conjunto armÃ³nico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo."

Por la misma razÃ³n, la ciudadana concluye que tampoco hubo exceso en la supuesta modificaciÃ³n de las normas sobre servidumbres del cÃ³digo civil, ya que lo que regula el decreto acusado "son situaciones que tienen que ver con la materia ambiental y las mencionadas normas establecen que estas servidumbres se regirÃ¡n por lo contemplado en el CÃ³digo Civil y de Procedimiento Civil".

De otro lado, la interviniente considera que no es de recibo el cargo relativo a la incompatibilidad entre la filosofÃa que orienta el cÃ³digo y la nueva constituciÃ³n por cuanto las leyes preconstituyentes no fueron derogadas, y para ser declaradas inconstitucionales "debe existir una verdadera contradicciÃ³n irreconciliable entre la norma preexistente y la ConstituciÃ³n", lo cual no sucede en este caso. Por tal razÃ³n, tampoco es de recibo el cargo de los actores segÃºn el cual el decreto acusado "es un obstÃ¡culo para el desarrollo de la ley 99 de 1993 y por tal debe declararse inconstitucional". SegÃºn su criterio:

"El CÃ³digo Nacional de los Recursos Naturales Decreto - Ley 2811 de 1994, contempla situaciones que actualmente estÃ¡n incluidas en la ConstituciÃ³n de 1991 y que la misma ley 99 de 1993, si hubiera considerado que este CÃ³digo era un obstÃ¡culo para su ejercicio, el legislador no sÃ³lo hubiera derogado 4 artÃculos del mismo, sino que lo hubiera derogado en su totalidad; es que declarar inconstitucional una norma de tanta importancia para los Colombianos y los recursos naturales y el medio ambiente, traerÃa como consecuencia que todos los decretos expedidos para reglamentarla pierdan su fundamento de derecho y llamados a desaparecer de la vida jurÃdica, por perder su fuerza ejecutoria, dejando en un limbo jurÃdico a los administradores de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y por ende dejando sin

protecciÃ³n a muchos de los recursos naturales renovables contemplados en dicho Decreto y en sus reglamentarios."

Finalmente, la ciudadana considera que el artÃculo 4Âº del Decreto 2811 de 1974 no desconoce la Carta pues "habla de derechos adquiridos por los particulares con arreglo a la ley sobre elementos ambientales y los recursos naturales renovables" pero en manera alguna esa disposiciÃ³n "estÃ¡ estipulando que estos derechos sean sobre la propiedad de los recursos naturales" sino que se trata de derechos de otra Ãndole "como los permisos o autorizaciones, sujetos a modificaciÃ³n, cancelaciÃ³n o revocatoria por parte de la autoridad ambiental."

4.2. IntervenciÃ³n del DAMA.

El ciudadano Eduardo Uribe Botero, en representaciÃ³n del DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente), interviene en el proceso para apoyar la demanda y solicitar que se realice una audiencia pÃºblica sobre el tema. SegÃºn su criterio, el CÃ³digo de Recursos Naturales se inspirÃ³ en la Conferencia de Estocolmo, y es anterior a la actual Carta, por lo cual existe una "dislocaciÃ³n inevitable" entre ambos cuerpos normativos, que justifica el pronunciamiento de la Corte "que establezca los confines de la legislaciÃ³n ambiental colombiana", sobre todo si se tiene en cuenta la proliferaciÃ³n y dispersiÃ³n normativa que existe en este campo. Un ejemplo, segÃºn el interviniente, es el material de arrastre que es considerado en el decreto acusado como recurso natural renovable, mientras el CÃ³digo de Minas lo define como no renovable, lo cual dificulta que las autoridades ambientales puedan controlar los cauces y aguas de los rÃos. Por ello el ciudadano concluye que "mÃ¡s allÃ¡ de una simple declaratoria de inconstitucionalidad, nuestro objetivo es un pronunciamiento de fondo que permita tener directrices nÃtidas en la aplicaciÃ³n de la legislaciÃ³n ambiental, para lograr que primen la ConstituciÃ³n PolÃtica y los principios en ella consagrados."

4.3. IntervenciÃ³n de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

El ciudadano JosÃ© Edilberto BohÃ³rquez RamÃrez, en representaciÃ³n de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, interviene en el proceso para solicitar a la Corte que se inhiba de conocer del cargo contra el numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994 ya que, segÃºn su parecer, la demanda es inepta frente a esa disposiciÃ³n, por cuanto los actores no presentaron ninguna acusaciÃ³n especÃfica contra ella.

V. INTERVENCIÃN CIUDADANA

La ciudadana Imelda GutiÃ©rrez Correal interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas. SegÃºn su criterio, es necesario tener en cuenta que antes de la ley 23 de 1973 no existÃa verdaderamente en Colombia una una (sic) "legislaciÃ³n ambiental", pues si bien habÃa normas relativas a distintos recursos naturales renovables, como los bosques o las aguas, estas disposiciones "no eran referidas al ambiente, sino se referÃan en forma sectorizada a cada recurso en particular sin guardar una coherencia entre sÃ pues obedecÃan a las circunstancias disÃmiles, que habÃan motivado la expediciÃ³n de cada una de ellas." Para la interviniente, esto explica que fuera necesaria una nueva normatividad que permitiera un manejo integral de los recursos naturales y que superara "el estrecho marco privatista del CÃ³digo Civil" que consideraba, por ejemplo, a los "animales bravÃos o salvajes como cosas de nadie con respecto a los cuales operaba la ocupaciÃ³n como modo de adquirir el dominio sobre ellas." Era pues necesario un cÃ³digo "que regulara la conducta humana individual y colectiva y las actividades de la administraciÃ³n pÃºblica con respecto al ambiente en general y a los recursos naturales renovables en particular y las relaciones que surjan del aprovechamiento y conservaciÃ³n de tales recursos y del ambiente." Por consiguiente, agrega la ciudadana, al hacer uso de las facultades conferidas, el Presidente expidiÃ³ el CÃ³digo "a que se refiere expresamente la ley de facultades en su artÃculo 19, esto es, el CÃ³digo Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente", por lo cual considera que no son de recibo los cargos de los demandantes sobre vicios de competencia en la expediciÃ³n de esa normatividad.

La interviniente considera que tampoco son aceptables los cargos relacionados con el contrato de concesiÃ³n, ya que Ã©ste no implica un abandono de las responsabilidades del Estado en materia de recursos naturales. SegÃºn su criterio, para rebatir la afirmaciÃ³n de los demandantes, basta tener en cuenta el "contenido de la ResoluciÃ³n que otorga concesiÃ³n de aguas", ya que las normas establecen que la misma debe seÃ±alar, entre otras cosas, la cantidad de aguas que se otorga y el se va a dar a las mismas, las obras que debe construir el concesionario, tanto para el aprovechamiento de las aguas y restituciÃ³n de los sobrantes, como para su tratamiento y defensa de los demÃ¡s recursos, con indicaciÃ³n de los estudios, diseÃ±os y documentos que debe presentar y el plazo que tiene para ello; las obligaciones del concesionario relativas al uso de las aguas y a la preservaciÃ³n ambiental, para prevenir el deterioro del recurso hÃdrico y de los demÃ¡s recursos relacionados; las garantÃas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, incluidas las relativas a la

conservaciÃ³n o restauraciÃ³n de la calidad de las aguas y sus lechos; los requerimientos que se harÃ¡n al concesionario en caso de incumplimiento de las obligaciones y las causales para la imposiciÃ³n de sanciones y para la declaratoria de caducidad de la concesiÃ³n. Esto muestra, segÃºn la ciudadana, que "el Estado no renuncia a su deber de protecciÃ³n ni transfiere su deber, que es el de administrar y supervigilar el correcto uso de los recursos, sino antes bien lo que hace es reafirmar y precisar los deberes que adquieren los concesionarios." Por ello la interviniente considera que la argumentaciÃ³n de los actores "niega todo el andamiaje conceptual relativo a la responsabilidad compartida: Estado- particulares con respecto a la protecciÃ³n y manejo de los recursos naturales renovables y en general a la gestiÃ³n ambiental", pues los criterios de los demandantes implican que "el Estado, absurdamente, tendrÃa que inhibirse para otorgar derecho al uso de recursos naturales, para que no se lo tachara de transferir sus deberes de protecciÃ³n a los particulares".

La interviniente considera que no existe tampoco una incompatibilidad filosÃ³fica entre la ConstituciÃ³n y el CÃ³digo de Recursos Naturales. SegÃºn sus palabras:

"*Si se analizan juiciosamente los principios de RÃo de Janeiro y la DeclaraciÃ³n de Estocolmo se encuentra que no son contradictorios sino complementarios, pues en RÃo ante todo se tratÃ³ de comprometer econÃ³micamente a los paÃses generando compromisos y alianzas entre ellos, para lograr el cumplimiento de metas relativas al desarrollo sostenible, incluido por supuesto, el mejoramiento de la calidad ambiental, lo cual se pone de manifiesto en el mismo preÃ¡mbulo de la DeclaraciÃ³n de RÃo sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el cual ademÃ¡s se lee lo siguiente: "Reafirmando la DeclaraciÃ³n de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de Junio de 1972, y tratando de basarse en ella.. Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar, PROCLAMA" PRINCIPIO 1. Los seres humanos constituyen el centro de preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonÃa con la naturaleza.*

Un anÃ¡lisis ponderado del CÃ³digo demandado permite concluir que muchas de sus disposiciones, antes que contradictorias con los postulados de RÃo, se anticiparon al mismo, pues fueron concebidos con criterio teleolÃ³gico, tal el caso del artÃculo segundo en el cual, luego de afirmar que el ambiente es necesario para el desarrollo econÃ³mico y social de los pueblos, establece entre sus objetivos el siguiente que contiene claramente los elementos del "desarrollo sostenible: "Lograr la preservaciÃ³n y restauraciÃ³n del ambiente y la conservaciÃ³n, mejoramiento y utilizaciÃ³n racional de los recursos naturales renovables, segÃºn criterios de equidad que aseguren el desarrollo armÃ³nico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de Ã©stos y la mÃ¡xima participaciÃ³n social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional"

Finalmente, la interviniente considera que tampoco puede "decirse que el CÃ³digo haya ignorado la participaciÃ³n comunitaria" pues en este punto esta legislaciÃ³n "tambiÃ©n se anticipÃ³ ya que en Ã©l se encuentra aunque en forma tal vez embrionaria el formidable papel protagÃ³nico dado a la participaciÃ³n comunitaria en la ConstituciÃ³n PolÃtica. Y si hoy dÃa se producen decisiones inconsultas, con respecto a las cuales ha habido pronunciamiento de la Corte Constitucional, no es esto achacable al CÃ³digo, sino a la no puesta en prÃ¡ctica de las normas constitucionales".

Por su parte, la ciudadana Luz Edelmira GutiÃ©rez Ceballos interviene tambiÃ©n en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas. SegÃºn su criterio, los cargos de vicios de competencia aducidos por los actores no son vÃ¡lidos, pues no sÃ³lo el tÃtulo de la ley expresamente confiere al Gobierno la facultad para expedir un cÃ³digo sino que, ademÃ¡s, el segundo inciso del artÃculo 19 de la ley 23 de 1973 "habla expresamente de la expediciÃ³n del CÃ³digo". Igualmente la ciudadana considera que no genera inconstitucionalidad la utilizaciÃ³n de la inflexiÃ³n "podrÃ¡", ya que ella no afecta el alcance material de las facultades conferidas sino que simplemente precisa que el Presidente puede o no hacer "uso de las facultades en el plazo fijado por el legislador, ya que Ã©stas difieren substancialmente de una orden." Por ello concluye que la discusiÃ³n sobre las diferencias entre CÃ³digo y Estatuto planteada por los demandantes "es irrelevante en el caso que nos ocupa, puesto que su importancia tiene que ver con la prohibiciÃ³n al Congreso de otorgar facultades al Gobierno para expedir CÃ³digos, consagrada en el numeral 10 del artÃculo 150 de la ConstituciÃ³n de 1991, que ha obligado a la jurisprudencia a precisar el significado de CÃ³digo."

De otro lado, para la interviniente, el Gobierno podÃa, en ejercicio de esas facultades extraordinarias, modificar las normas CÃ³digo Civil sobre servidumbres "si tenemos en cuenta que la declaratoria de utilidad pÃºblica respecto del mejoramiento y conservaciÃ³n ambiental, trae consigo restricciones a los derechos individuales y libertades pÃºblicas como son las servidumbres administrativas que traducen la prevalencia del interÃ©s general sobre el particular."

En tercer tÃ©rmino, la ciudadana considera que no existe incompatibilidad entre el cÃ³digo y la Carta pues en el fondo la ConstituciÃ³n de 1991 elevÃ³ "a rango constitucional los principios" del cÃ³digo, como el "derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y las obligaciones correlativas, tanto del Estado como de los particulares, en relaciÃ³n con su protecciÃ³n; el uso sostenible de los recursos naturales

renovables y de los elementos ambientales", y otros similares, como se puede constatar analizando "los artÃculos 1, 2, 4, 7, 9, 30, 39, 42, 43, 45, 67, 69, 70, 308 y siguientes del CÃ³digo."

SegÃºn la interviniente, tampoco son vÃ¡lidos los cargos relativos a la presunta privatizaciÃ³n de los recursos naturales por el cÃ³digo, pues existe coherencia entre los artÃculos 4Âº y 43 del Decreto 2811 de 1974 y el artÃculo 58 de la ConstituciÃ³n, ya que esas disposiciones garantizan la propiedad privada y los demÃ¡s derechos adquiridos con arreglo a las leyes, pero condiciona su ejercicio a la funciÃ³n social y ecolÃ³gica. Por ende, precisa la ciudadana, debe entenderse que si bien "la esencia misma de algunos recursos naturales renovables, como el aire, no permite su apropiaciÃ³n en los tÃ©rminos del derecho privado", lo cierto es que "el rÃ©gimen de propiedad, obviamente con las cargas que comporta la funciÃ³n ecolÃ³gica que le es inherente, no contrarÃa en forma alguna los principios constitucionales". AdemÃ¡s, agrega la interviniente, "la Carta no incluye en la categorÃa de bien de uso pÃºblico todos los recursos naturales renovables, como lo hace respecto del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en el artÃculo 332, y que aÃºn en este caso, deja a salvo los derechos adquiridos con arreglo a las leyes preexistentes."

En ese mismo orden de ideas, la ciudadana considera que el contrato de concesiÃ³n para la explotaciÃ³n de los recursos naturales renovables es legÃtimo ya que esa figura no elimina "el deber de conservaciÃ³n" puesto que no sÃ³lo "en la resoluciÃ³n o contrato respectivo, se deben contemplar las obligaciones a cargo de beneficiario para evitar el deterioro de los recursos y del ambiente, asÃ como las garantÃas que Ã©ste constituirÃa para asegurar su cumplimiento" sino que, ademÃ¡s, la entidad "concedente tiene que hacer el seguimiento de los permisos y concesiones que otorga" y "cuenta con prerrogativas como son la imposiciÃ³n de sanciones en caso de incumplimiento y la declaratoria de caducidad que procede por desconocimiento de las condiciones impuestas o pactadas."

Para la interviniente, los cargos relativos a la falta de participaciÃ³n comunitaria y a la vulneraciÃ³n de la descentralizaciÃ³n tampoco son de recibo. AsÃ, "los artÃculos 314, literal j), 317, 337 y 338 del CÃ³digo en menciÃ³n, se establecen instancias de consulta previa a la adopciÃ³n de decisiones y de participaciÃ³n ciudadana en la gestiÃ³n ambiental", mientras que otras disposiciones de ese estatuto prevÃ©n que la polÃtica ambiental sea ejecutada por los gobiernos seccionales.

Finalmente, la ciudadana considera que tampoco es vÃ¡lido el cargo, segÃºn el cual el cÃ³digo de recursos naturales obstruye el desarrollo de la legislaciÃ³n ambiental. SegÃºn su criterio, este planteamiento ofrece varios reparos, a saber:

"i) Se muestra insÃ³lito, por decir lo menos, afirmar que una ley obstaculiza la aplicaciÃ³n del ordenamiento constitucional, puesto que en todo caso de incompatibilidad entre la ConstituciÃ³n y otra norma jurÃdica, se preferirÃ¡ siempre aquella. ii) Tampoco es posible que la vigencia de una ley subsista despuÃ©s de expedida otra ley que regula Ãntegramente las mismas materias, por razones obvias. iii) Lo fundamental de la ley 99 de 1993, es la creaciÃ³n del Ministerio del Medio Ambiente y el reordenamiento del sector pÃºblico encargado de la gestiÃ³n ambiental que buscÃ³ el fortalecimiento de las instituciones, la definiciÃ³n de sus competencias, mecanismos normativos y recursos financieros. iv) Dicha ley mantuvo la orientaciÃ³n del tÃtulo preliminar del libro primero del Decreto 2811 de 1974, pero se expresa en los tÃ©rminos de la retÃ³rica de vanguardia, y derogÃ³ las disposiciones sobre tasas retributivas de costos ambientales y estudio de impacto ambiental. El libro segundo que trata sobre la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales no fue objeto de variaciÃ³n alguna; por el contrario, se reiterÃ³ su vigencia en el artÃculo 31, numeral 9, al asignar competencia a las autoridades ambientales para otorgar el derecho a usar los recursos naturales renovables, segÃºn la normatividad existente; de igual manera, cuando la ley 99 de 1993, en los numerales 15, 16 y 18, del citado artÃculo, se refiere a las funciones en materia de creaciÃ³n de Ã¡reas de manejo especial, se remite a las figuras establecidas en los artÃculos 308 y siguientes de este libro del CÃ³digo."

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÃN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la NaciÃ³n, Jaime Bernal Cuellar, solicitÃ³ que se declare la constitucionalidad de las normas impugnadas.

En primer tÃ©rmino, la Vista Fiscal considera que no hay ambigÃ¼edad en la ley habilitante, pues "el legislador determinÃ³ en forma expresa los alcances de las facultades que conferÃa al Presidente". AsÃ, desde un punto de vista sistemÃ¡tico, la "Ley 23 de 1973, revela la intenciÃ³n del legislador en el sentido de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la RepÃºblica para expedir el CÃ³digo de Recursos Naturales y de ProtecciÃ³n del medio Ambiente." Por ello, segÃºn el Ministerio PÃºblico, la "reforma y adiciÃ³n de la legislaciÃ³n vigente podÃa realizarla el

Gobierno a travÃ©s de la expediciÃ³n de un CÃ³digo, sin que pueda predicarse la existencia de una contradicciÃ³n entre las normas del mencionado Estatuto, ya que el inciso segundo hace viable lo establecido en el primero." El Procurador concluye entonces al respecto:

"PodrÃa aceptarse la posiciÃ³n esgrimida por los impugnantes en el sentido de que el ejercicio de las facultades otorgadas al ejecutivo permitÃan a lo sumo expedir un Estatuto pero no un CÃ³digo, en el evento en que no se hubiera consagrado en forma expresa la intenciÃ³n del Legislador ordinario de delegar en el Gobierno la atribuciÃ³n de dictar el CÃ³digo de Recursos Naturales, pero el legislador consignÃ³ tal facultad. Por tanto, no hay duda acerca de la voluntad del Congreso para que el Presidente dictara un conjunto de normas que regularan "de manera completa, sistemÃ¡tica y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho", como la relacionada con los recursos naturales renovables y preservaciÃ³n ambiental."

En ese mismo orden de ideas, la Vista Fiscal considera que es admisible que la ley habilitante seÃ±ale que "el Presidente podrÃ¡ expedir el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales", ya que simplemente el Legislador estÃ¡ reconociendo "al Ejecutivo la facultad de actuar dentro de la Ã³rbita por Ã©l seÃ±alada." AdemÃ¡s, y teniendo en cuenta que la anterior ConstituciÃ³n "permitÃa delegar en el Presidente de la RepÃºblica la facultad de expedir cÃ³digos y que en forma expresa el Legislador lo habilitÃ³ para elaborar el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales, no se advierte reparo de Ãndole constitucional que afecte la validez del artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973", ni del artÃculo 20 de esa misma Ley, que se limita a prever el asesoramiento de una ComisiÃ³n consultiva.

Conforme a lo anterior, el Procurador concluye que tampoco son vÃ¡lidos los cargos relativos a una presunta extralimitaciÃ³n del Gobierno ya que, al expedir el mencionado cÃ³digo, el Presidente "actÃºo dentro del marco de la ley que lo habilitaba".

El Ministerio PÃºblico tambiÃ©n considera que bien podÃa el Gobierno modificar las normas del CÃ³digo Civil sobre servidumbres "de acueducto (Art. 107 de D-2811 de 1974), de desagÃ¼e y de recibir aguas (Arts. 108 a 111 del D-2811 de 1974), de presa y estribo (Arts. 112 a 114 del D-2811 de 1974), de trÃ¡nsito para transportar agua y abrevar ganado (Arts. 115 a 117 del D-2811 de 1974) y de uso de riberas (Arts. 118 del D-2811 de 1974), puesto que tienen directa relaciÃ³n con las materias para las cuales se surtiÃ³ la delegaciÃ³n legislativa." AdemÃ¡s, segÃºn se desprende de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en ese entonces, y en especial de la sentencia del 9 de abril de 1980, cuando se habilitaba al Presidente "a travÃ©s de facultades extraordinarias para expedir cÃ³digos, se le entregaba la facultad de reformar la legislaciÃ³n vigente, pudiendo variar aspectos regulados en otras leyes o cÃ³digos, pues este tipo de regulaciÃ³n correspondÃa al mismo nivel jerÃ¡rquico de las demÃ¡s leyes." Por ende, bien podÃa el Gobierno "entrar a dictar normas especiales en materia de servidumbres, toda vez que esta materia se encuentra directamente relacionada con los recursos naturales renovables y la preservaciÃ³n del medio ambiente."

De otro lado, el Procurador rechaza el cargo sobre la posibilidad de declarar la inexequibilidad del CÃ³digo de Recursos Naturales, "basÃ¡ndose en la diversa concepciÃ³n de Ã©ste frente a lo dispuesto en la Carta PolÃtica de 1991" por cuanto considera que el control de constitucionalidad no puede adelantarse en estos tÃ©rminos, toda vez que se trata de "cargos globales", respecto de los cuales no se puede concretar "una pretensiÃ³n de inconstitucionalidad." AdemÃ¡s, la Vista Fiscal considera que "no son incompatibles la protecciÃ³n ambiental y la bÃºsqueda de la igualdad en el acceso a los recursos naturales, puesto que ambos objetivos son un compromiso estatal." Finalmente, el Ministerio PÃºblico destaca que en lo fundamental existe una gran armonÃa entre los principios que orientan el cÃ³digo y lo dispuesta en la Carta. SegÃºn su criterio:

"Aunque el CÃ³digo de Recursos Naturales no se refiriÃ³ expresamente al concepto de desarrollo sostenible, pues se trata de una normatividad expedida con anterioridad al mencionado informe, ello no significa que la Carta PolÃtica de 1991 desconozca los principios que lo inspiran, pues las disposiciones transcritas deben ser interpretadas teniendo en cuentas el sistema de valores contenido en la Norma Superior.

Las normas objeto de anÃ¡lisis permiten un aprovechamiento de la fauna silvestre, imponiendo una serie de controles y de medidas tendientes a asegurar su conservaciÃ³n, fomento y aprovechamiento racional, para garantizar su utilizaciÃ³n continuada. Por tanto, se puede afirmar que esta disposiciones (sic) desarrollan los preceptos de la ConstituciÃ³n PolÃtica, en especial su artÃculo 80.

Respecto de las acusaciones formuladas por los actores contra el Decreto 2811 de 1974, fundadas en la presunta vulneraciÃ³n del principio de participaciÃ³n comunitaria y de descentralizaciÃ³n, resulta pertinente reiterar el argumento expuesto con anterioridad sobre los cargos globales, en tanto que no se indican en la demanda cuÃ¡les normas del Decreto 2811 de 1974 son las que contrarÃan los principios enunciados.

Tampoco estÃ¡n llamados a prosperar los cargos relacionados con la necesidad de "sistematizar y racionalizar la legislaciÃ³n ambiental", a travÃ©s de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 2811 de 1974, puesto que estÃ¡ tarea fue diferida por el Constituyente al Legislador, quien con observancia de las normas superiores que regulan la materia ambiental, podÃa adicionar, derogar, modificar o reformar la

legislaciÃ³n vigente sobre la materia."

La Vista Fiscal considera que la concesiÃ³n para explotar los recursos naturales es admisible ya que a travÃ©s de ese contrato, los particulares contribuyen "en la atenciÃ³n inmediata y permanente de una necesidad colectiva representada por el interÃ©s de defender el entorno natural, sometiÃ©ndose para ello a las reglas previstas en el ordenamiento jurÃdico, particularmente las contenidas en los Estatutos que regulan la actividad contractual del Estado.

Finalmente, el Procurador rechaza el cargo relacionado con la inconstitucionalidad del rÃ©gimen de propiedad previsto por el CÃ³digo. SegÃºn su criterio:

"La prerrogativa que detenta el Estado sobre el entorno natural ha sido definida como "dominio eminente", lo cual no significa que pueda ser considerado como propietario de los recursos naturales y del medio ambiente, sino que le confiere al Estado el derecho de administrar los bienes destinados a los propÃ³sitos establecidos en el artÃculo 80 de la Carta, garantizando que las actividades de protecciÃ³n, preservaciÃ³n, mejoramiento, aprovechamiento y manejo de los recursos, presten una utilidad pÃºblica y se persiga con ellos un interÃ©s social.

Por lo tanto, el rÃ©gimen aplicable a los recursos naturales y al medio ambiente es de derecho pÃºblico. Ello no significa que el reconocimiento de derechos adquiridos cambie el rÃ©gimen de los mismos, pues, como se explicÃ³, el Estado puede ejercer determinados derechos sobre los recursos naturales, pero no su propiedad."

VII. FUNDAMENTO JURÃDICO

Competencia.

1. Conforme al artÃculo 241 ordinales 4Âº y 5Âº de la ConstituciÃ³n, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artÃculos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973, del Decreto-Ley 2811 de 1974, y del numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de normas que hacen parte de leyes o de decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias.

El primer asunto bajo revisiÃ³n: Â¿hubo vicios de competencia en la expediciÃ³n del Decreto-Ley 2811 de 1974?

2- SegÃºn los demandantes, en la expediciÃ³n del Decreto-Ley 2811 de 1974 o CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente hubo vicio de competencia, no sÃ³lo porque la ley habilitante era imprecisa sino, ademÃ¡s, porque el Gobierno se excediÃ³ en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas. Por el contrario, los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que esas anomalÃas no existen, puesto que la norma que confiriÃ³ las facultades, a pesar de ser amplia, era precisa, y el Ejecutivo expidiÃ³ el decreto acusado dentro de los lÃmites de la competencia que le fue otorgada. Por consiguiente, el primer asunto que debe la Corte analizar es si hubo o no problemas de competencia en la expediciÃ³n del citado cÃ³digo.

3- La Corte coincide con los actores en que los vicios ligados a la falta de competencia del Gobierno en el ejercicio de facultades extraordinarias no son de forma sino de competencia, por lo cual no opera la clÃ¡usula de caducidad prevista por el artÃculo 242 ordinal 3Âº de la Carta. Por ende, a pesar de que el cÃ³digo fue expedido en 1974, procede un examen de los cargos de los demandantes sobre este punto. Igualmente, la Corte considera que la normatividad relevante en este aspecto es la ConstituciÃ³n de 1886, con sus correspondientes reformas, puesto que se trata del examen de un eventual vicio en la formaciÃ³n de la norma sujeta a control[1] , la cual fue expedida al amparo de la anterior Carta. Con tales precisiones, entra la Corte al examen de los cargos formulados por los demandantes.

El alcance de las facultades concedidas por el artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973

4- La norma habilitante establece:

"De conformidad con el ordinal 12 del artÃculo 76 de la ConstituciÃ³n Nacional, revÃstese al Presidente de la RepÃºblica de facultades extraordinarias por el tÃ©rmino de un aÃ±o, contado a partir de la fecha de la sanciÃ³n de esta ley, para reformar y adicionar la legislaciÃ³n

vigente sobre recursos naturales renovables y preservaciÃ³n ambiental, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservaciÃ³n de dichos recursos.

En ejercicio de las facultades que por la presente ley se confieren, el presidente de la RepÃºblica podrÃ¡ expedir el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente."

Una simple lectura de la norma muestra que Ã©sta faculta al Gobierno para llevar a cabo una tarea, a saber, "reformar y adicionar la legislaciÃ³n vigente sobre recursos naturales renovables y preservaciÃ³n ambiental", con un determinado objetivo, que es lograr "un aprovechamiento racional y una adecuada conservaciÃ³n de dichos recursos." Por su parte el segundo inciso agrega que para tal efecto el Gobierno podrÃ¡ expedir un cÃ³digo sobre la materia, a saber el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente. SegÃºn los actores, esa norma es imprecisa pues por una lado (sic) faculta al Gobierno a simplemente adicionar o reformar la legislaciÃ³n vigente, mientras que por el otro, le concede la posibilidad de expedir un cÃ³digo en la materia.

La Corte no comparte ese criterio de los demandantes, pues el segundo inciso debe ser leÃdo a la luz del primero. AsÃ, la norma habilitÃ³ al Gobierno de manera genÃ©rica para reformar y adicionar toda la legislaciÃ³n sobre recursos renovables, pero como era muy posible que el Ejecutivo, al desarrollar tal tarea, llegara a la conclusiÃ³n de que lo mÃ¡s conveniente era expedir un nuevo cÃ³digo a fin de tener un cuerpo sistemÃ¡tico y coherente sobre el tema, el Congreso decidiÃ³ conferirle esa posibilidad especÃfica. Y esa decisiÃ³n del Legislador ordinario es totalmente razonable, puesto que si no se puntualizaba en el inciso segundo que el Gobierno podÃa expedir un cÃ³digo en la materia, entonces no quedaba claro si el Ejecutivo podÃa utilizar ese mecanismo para reformar y adicionar la legislaciÃ³n existente hasta ese momento en esta materia.

Por ende, para la Corte resulta claro que el artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973 confiriÃ³ facultades al Gobierno para expedir un CÃ³digo de Recursos Naturales.

5- La anterior conclusiÃ³n es todavÃa mÃ¡s nÃtida si se tiene en cuenta el propio encabezado de la ley, ya que Ã©ste es significativo de la voluntad del Congreso. En efecto, el tÃtulo expresamente seÃ±ala que por medio de esa ley "se conceden facultades extraordinarias al presidente de la RepÃºblica para expedir el CÃ³digo de Recursos Naturales y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones," por lo cual parece difÃcil sostener que el Congreso no confiriÃ³ al Gobierno facultades para expedir el mencionado cÃ³digo.

Igualmente, el estudio del trÃ¡mite legislativo de la Ley 23 de 1973 permite llegar a idÃ©ntica conclusiÃ³n. AsÃ, al presentar el proyecto No 115 de 1973, el entonces Ministro de Agricultura, HernÃ¡n Vallejo MejÃa, hizo explÃcita la voluntad del Ejecutivo de que le confirieran facultades para expedir un cÃ³digo en la materia, pues seÃ±alÃ³ expresamente "que no por capricho, este Gobierno solicita facultades para expedir un CÃ³digo de Recursos Naturales"[2]. Por su parte, la ponencia para segundo debate en el Senado indica que en la ComisiÃ³n Primera de esa CorporaciÃ³n se reconociÃ³ la bondad del proyecto presentado por el Gobierno y especialmente "la <u>necesidad de actualizar y codificar</u> las disposiciones caÃ³ticas, dispersas y anticuadas" en ese campo, por lo cual defiende la autorizaciÃ³n de la expediciÃ³n del cÃ³digo (subrayas no originales)[3]. Finalmente, la ponencia para primer debate en el Senado es igualmente explÃcita en este punto pues afirma que la "caÃ³tica, dispersa y arcaica legislaciÃ³n en materia de protecciÃ³n a los recursos naturales, muestra a las claras <u>la necesidad doble de su actualizaciÃ³n y codificaciÃ³n</u> para lograr de una vez la adecuaciÃ³n a los fenÃ³menos de la hora presente y la facilidad de consulta y aplicaciÃ³n por los funcionarios encargados de esa tarea (subrayas no originales)"[4].

Conforme a lo anterior, la voluntad del Congreso de conceder al Gobierno facultades para expedir un cÃ³digo de recursos naturales fue muy clara, por lo cual la Corte no comparte el criterio de los actores, segÃºn el cual la autorizaciÃ³n sÃ³lo comprendÃa la posibilidad de dictar un estatuto en la materia. En efecto, los actores desconocen no sÃ³lo el tenor literal del inciso segundo del artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973 sino tambiÃ©n el tÃtulo y los propios antecedentes de esa normatividad, todos los cuales permiten concluir que las facultades extraordinarias incluÃan la posibilidad de expedir un cÃ³digo.

6- Las distinciones seÃ±aladas por los demandantes entre un estatuto y un cÃ³digo, y entre reformar y adicionar la legislaciÃ³n ambiental y expedir un cÃ³digo en la materia, lejos de sustentar sus acusaciones, son contrarias a sus pretensiones. AsÃ, esas diferenciaciones permiten comprender mejor el sentido del inciso segundo del artÃculo 19. En efecto, como bien lo seÃ±ala la Vista Fiscal, en la medida en que podÃa haber duda sobre si la expediciÃ³n de un cÃ³digo de recursos naturales se encontraba incluida dentro de las facultades conferidas para "reformar o adicionar la legislaciÃ³n vigente sobre recursos naturales", es que el Gobierno, al presentar el proyecto, y el Congreso, al aprobar la

ley, decidieron especÃficamente establecer que el Presidente podÃa expedir un cÃ³digo en la materia.

De otro lado, incluso si se aceptara el argumento de los actores, segÃºn el cual debe entenderse que la norma habilitante habrÃa conferido al Gobierno la facultad para dictar no un "cÃ³digo" sino un "estatuto" sobre recursos naturales, no por ello serÃa inconstitucional el decreto acusado, por la sencilla razÃ³n de que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior ConstituciÃ³n, el concepto de estatuto es mÃ¡s amplio que el de cÃ³digo. AsÃ, segÃºn esa doctrina constitucional, un cÃ³digo "es un conjunto armÃ³nico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo", mientras que "el estatuto es el rÃ©gimen jurÃ-dico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurÃdicos, sin que necesariamente deban estar compendiadas en un solo texto"[5] . Por consiguiente, concluÃa la Corte Suprema de Justicia, "el concepto de Estatuto es mÃ¡s amplio que el de CÃ³digo y consiste en un conjunto normativo que gobierna una determinada actividad o ramo especializado, y que puede hallarse integrado por normas de diferente naturaleza" (subrayas no originales)[6] . Conforme a tal jurisprudencia, y en virtud del principio de que en materia de competencia quien puede lo mÃ¡s puede tambiÃ©n lo menos, es de fuerza concluir que si el Gobierno estaba habilitado para expedir un estatuto de recursos naturales, entonces tambiÃ©n podÃa expedir un cÃ³digo en la materia.

7- En ese orden de ideas, la Corte tampoco considera de recibo el cargo de los actores segÃºn el cual la expresiÃ³n "podrÃ¡ expedir" el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProteccciÃ³n al Medio Ambiente es contraria a la Carta, al otorgar al Gobierno una autorizaciÃ³n abierta que desvirtÃºa la naturaleza excepcional de las facultades extraordinarias, por las siguientes dos razones: de un lado, las facultades extraordinarias no son Ã³rdenes al Gobierno para que legisle sobre una materia, sino posibilidades que excepcionalmente se le conceden para que regule una materia legal dentro de un determinado lapso. Tanto es asÃ, que si el Gobierno no ejerce esas facultades dentro del tÃ©rmino fijado, no incurre en ninguna responsabilidad sino que simplemente su competencia excepcional se agota. De otro lado, esa norma estaba simplemente especificando que el Gobierno, como legislador extraordinario, tenÃa dos posibilidades: limitarse a reformar y adicionar la legislaciÃ³n existente, o expedir un cuerpo sistemÃ¡tico que ordenara una materia que hasta ese momento se encontraba dispersa. Y ninguna objeciÃ³n encuentra la Corte a esa situaciÃ³n ya que es perfectamente legÃtimo que el Congreso, al conceder facultades extraordinarias al Gobierno, proceda a seÃ±alarle que puede optar entre cursos diversos de acciÃ³n, siempre y cuando la ley habilitante delimite con precisiÃ³n la Ã³rbita extraordinaria de competencia del Ejecutivo, tal y como sucede en este caso.

DistinciÃ³n entre precisiÃ³n y generalidad de las facultades extraordinarias, y la constitucionalidad de los artÃculos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973.

8- Con todo, podrÃa argumentarse que la imprecisiÃ³n del artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973 deriva del carÃ¡cter genÃ©rico de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Gobierno, ya que se lo autorizÃ³ a expedir un cÃ³digo sobre una materia, con lo cual se desconocÃa la naturaleza excepcional de esta instituciÃ³n, que altera las reglas ordinarias de reparto de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo. Sin embargo ese cargo no es vÃ¡lido por cuanto, como bien lo seÃ±alan algunos intervinientes, no se puede confundir la amplitud de unas facultades extraordinarias, con su falta de precisiÃ³n. Esta CorporaciÃ³n tiene bien establecido que las facultades concedidas al Gobierno pueden ser amplias, sin por ello ser imprecisas, ya que "la jurisprudencia ha seÃ±alado que el concepto "precisiÃ³n" se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitaciÃ³n de la materia a la que se refiere."[7] La Corte Constitucional reitera asÃ los criterios establecidos en este punto por la Corte Suprema de Justicia cuando ejercÃa la guarda de la Carta. Dijo al respecto ese tribunal:

"*Por axioma antinÃ³mico, lo que semÃ¡nticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genÃ©rico cuando es limitado y nÃtido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso.*

Una ley de facultades en la que para evitar el cargo de imprecisiÃ³n hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condiciÃ³n de su validez constitucional, perderÃa su esencial razÃ³n de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendrÃa ley ordinaria y harÃa inÃºtil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la ConstituciÃ³n es su claridad, su inequivocidad, su delimitada y concisa expresiÃ³n normativa, pero no su total expresividad.[8] "

9- La concesiÃ³n de facultades al Gobierno para expedir un cÃ³digo de recursos naturales, si bien era amplia, era precisa, pues delimitaba de manera concisa la competencia legislativa extraordinaria del Ejecutivo. AdemÃ¡s, ninguna objeciÃ³n constitucional se puede hacer a que el Congreso hubiera autorizado al Presidente a expedir un cÃ³digo pues, durante la vigencia de la anterior ConstituciÃ³n, se consideraba que era posible expedir ese tipo de normatividad por medio de facultades extraordinarias. AsÃ, la Corte Suprema de Justicia expresamente seÃ±alÃ³ que el Congreso podÃa otorgar facultades extraordinarias "tanto para expedir disposiciones con fuerza legislativa que tengan la forma de la ley ordinaria o adopten la denominaciÃ³n de cÃ³digos"[9] . Por tal razÃ³n, la jurisprudencia constitucional, durante la vigencia de la anterior Carta, en diversas ocasiones dio "paso de exequibilidad a las leyes de facultades extraordinarias relativas a las expediciones de los actuales CÃ³digos de

Procedimiento Civil, de Comercio, de PolicÃa y Penal, entre otros[10] ."

Â

10- Conforme a todo lo anterior, la Corte concluye que el artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973 es constitucional pues confiriÃ³ al Gobierno unas facultades extraordinarias, precisas y *pro tempore*, tal y como lo exigÃa la normatividad constitucional vigente en ese momento, por lo cual ese artÃculo serÃ¡ declarado exequible en la parte resolutiva de esta sentencia. Por la misma razÃ³n, esta CorporaciÃ³n declararÃ¡ tambiÃ©n la constitucionalidad del artÃculo 20 de esa misma ley, ya que esa disposiciÃ³n se limita a prever la existencia de una comisiÃ³n consultiva formada por dos senadores y dos representantes elegidos por las respectivas corporaciones, y por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual debÃa asesorar al Presidente en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas.

Ausencia de extralimitaciÃ³n en el ejercicio de las facultades por el Gobierno.

11- El anterior examen muestra que tampoco es de recibo el cargo de los actores segÃºn el cual el Presidente se extralimitÃ³ al expedir el CÃ³digo de Recursos Naturales, sin tener competencia para hacerlo, puesto que la Corte ya demostrÃ³ que la ley habilitante confiriÃ³ al Gobierno, de manera expresa y precisa, la facultad para expedir el mencionado cÃ³digo. La Corte concluye entonces que no hubo exceso por parte del Gobierno al expedir el decreto 2811 de 1974, lo cual no quiere decir que eventualmente no haya podido haber extralimitaciÃ³n en relaciÃ³n con un determinado artÃculo del cÃ³digo, pues es posible que el contenido de algunas disposiciones expedidas por el Gobierno exceda el Ã¡mbito de competencia extraordinario de que gozaba el Presidente. Sin embargo, no puede entrar la Corte a efectuar una revisiÃ³n de todos los artÃculos del cÃ³digo, con el fin de determinar si frente a cada uno de ellos hubo o no extralimitaciÃ³n, puesto que, tal y como esta CorporaciÃ³n lo tiene bien establecido, a ella no le corresponde estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas especÃficas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Por ello, cuando existe una acusaciÃ³n general, por razones materiales o de procedimiento, contra un cuerpo normativo, pero no un ataque individualizado contra cada una de las disposiciones que lo integran, la vÃa procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusaciÃ³n no prospere. En tales eventos, debe la Corte declarar constitucionales las disposiciones pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sÃ³lo opera por los motivos analizados en la sentencia[11] . Por tal razÃ³n, esta CorporaciÃ³n procederÃ¡ a declarar exequible el Decreto-Ley 2811 de 1974, pero Ãºnicamente en relaciÃ³n con el cargo formulado por el demandante, esto es, por cuanto el Gobierno no se excediÃ³ en el ejercicio de las facultades extraordinarias al expedir un cÃ³digo de recursos naturales. Esto significa que, con posterioridad a esta sentencia, los ciudadanos podrÃ¡n demandar los distintos artÃculos de ese cuerpo normativo no sÃ³lo si juzgan que su contenido normativo desconoce la Carta sino tambiÃ©n en caso de que consideren que en relaciÃ³n con alguno o algunos de esos artÃculos, el Gobierno se excediÃ³ en el ejercicio de sus facultades extraordinarias.

12- SegÃºn los demandantes, incluso si se admite que el Gobierno tenÃa competencia para promulgar el CÃ³digo de Recursos Naturales, de todos modos el Presidente incurriÃ³ en extralimitaciÃ³n al expedir los artÃculos 106 a 118 del decreto acusado, por cuanto esas normas modifican el rÃ©gimen de servidumbres del CÃ³digo Civil, cuando el Gobierno carecÃa de competencia para tal efecto. Por el contrario, segÃºn los intervinientes y la Vista Fiscal, no hubo tal vicio ya que esas normas tratan del rÃ©gimen de servidumbres de aguas, abrevaderos y uso de riberas de los rÃos, por lo cual el Gobierno podÃa regular la materia e incorporarla en el CÃ³digo de Recursos Naturales, para cuya expediciÃ³n le fueron conferidas las facultades extraordinarias.

13- En principio, podrÃa pensarse que los demandantes tienen razÃ³n, pues el artÃculo 19 de la Ley 23 de 1973 no faculta expresamente al Gobierno para modificar el CÃ³digo Civil ya que la competencia excepcional fue otorgada para que el Gobierno procediera a “reformar y adicionar la legislaciÃ³n vigente sobre recursos naturales renovables y preservaciÃ³n ambiental” y, si lo consideraba necesario, expidiera un CÃ³digo de Recursos Naturales. Ahora bien, la interpretaciÃ³n del alcance de las facultades extraordinarias, en la medida en que Ã©stas implican una excepciÃ³n al reparto ordinario de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, debe ser estricta y restrictiva, como bien lo seÃ±alan los actores y conforme lo tiene bien establecido la jurisprudencia constitucional[12] , por lo cual se entiende que el Gobierno sÃ³lo puede regular los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogÃas. En ese orden de ideas, como la norma habilitante no confiriÃ³ facultades expresas al Gobierno para reformar el derecho civil, podrÃa concluirse que el Ejecutivo carecÃa de competencia para modificar el rÃ©gimen de servidumbres regulado por el CÃ³digo Civil.

A pesar de lo anterior, la Corte considera que el cargo de los actores no es de recibo pues, como ya se vio, durante la vigencia de la ConstituciÃ³n anterior, se podÃan conceder facultades extraordinarias para modificar las normas de los cÃ³digos, pues no existÃa la prohibiciÃ³n constitucional de expedir cÃ³digos con base en esa competencia extraordinaria, y entre los cÃ³digos y las leyes no existe ninguna relaciÃ³n jerÃ¡rquica. Este punto lo aclarÃ³ en su momento la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes tÃ©rminos:

“En la ConstituciÃ³n, hecha la salvedad de la nomenclatura, no existe diferencia ni de origen de contenido, ni de procedimiento de tramitaciÃ³n, con excepciÃ³n de este Ãºltimo aspecto de lo que establece en el inciso 2Âº del Art. 76, entre las leyes comunes y los cÃ³digos a que se refiere el ordinal 2Âº del Art. 76, entre las leyes comunes y los cÃ³digos a que se refiere el ordinal 2Âº del artÃculo 76. Por lo mismo, tampoco existe

relaciÃ³n de jerarquÃa entre estos y aquÃ©llas, con subordinaciÃ³n de las Ãºltimas.

Tan cierta es la anterior afirmaciÃ³n, que si se lee atentamente la fÃ³rmula inicial del artÃculo mencionado, resulta que los cÃ³digos son expedidos por el congreso 'por medio de leyes', es decir, que los cÃ³digos son leyes, revisten la forma de leyes, se tramitan y aprueban como leyes, se interpretan, reforman y derogan mediante leyes, como lo prescriben los ordinales 1Âº y 2Âº del mismo artÃculo 76.

En consecuencia, expedir cÃ³digos es dictar leyes, es legislar, es ejercer funciÃ³n legislativa, o sea, desarrollar la competencia legislativa ordinaria del Congreso. Por eso, el ordinal 2Âº mencionado, a mÃ¡s del encabezamiento del artÃculo sobre el cual se llamÃ³ la atenciÃ³n, dice "expedir cÃ³digos en todos los ramos de la legislaciÃ³n...". De estas expresiones se deduce que el concepto de 'cÃ³digos' se refiere simplemente a una cierta tÃ©cnica legislativa, a una cierta forma de legislar, en tanto, se pretenda una regulaciÃ³n sistemÃ¡tica de una materia en un estatuto Ãºnico, pero no alude a un conjunto de disposiciones de contenido, valor o naturaleza diferentes a los de la ley comÃºn.

Dentro de estas precisiones, no habiendo diferencia sustancial entre la ley y los cÃ³digos y no estableciÃ©ndola la ConstituciÃ³n, el Congreso puede otorgar facultades extraordinarias al Gobierno de las previstas y condicionadas en el ordinal 12 del artÃculo 76 tanto para expedir disposiciones con fuerza legislativa que tengan la forma de la ley ordinaria o adopten la denominaciÃ³n de cÃ³digos"[13] .

Como vemos, durante el anterior rÃ©gimen constitucional, el Gobierno podÃa, por medio de facultades extraordinarias, modificar disposiciones de un cÃ³digo, por lo cual, si las facultades se conferÃan para regular una materia que estaba incluida en un determinado cÃ³digo, debe entenderse que el Presidente era competente para reformar ese cuerpo normativo en ese punto especÃfico. AdemÃ¡s, la jurisprudencia tambiÃ©n habÃa entendido que si al Ejecutivo se le conferÃa competencia para dictar un estatuto o un cÃ³digo en un campo determinado, como podrÃa ser el cÃ³digo de comercio, entonces podÃa reglamentar materias complementarias a la actividad comercial, e incluso modificar otros cÃ³digos como el penal, sin que se pudiera hablar de extralimitaciÃ³n, siempre y cuando se tratara de asuntos ligados con la actividad comercial. Dijo entonces esa CorporaciÃ³n:

"El hecho, pues, de que el CÃ³digo contemple, por vÃa de pena accesoria la exclusiÃ³n de determinadas personas, en forma temporal, de la calidad de comerciantes, y de que haya dicho cÃ³mo se protegen penalmente los tÃtulos valores, no implica en modo alguno extralimitaciÃ³n de las facultades extraordinarias, pues los dos aspectos suponen una regulaciÃ³n necesaria de la actividad comercial, y por su naturaleza y alcances pertenecen a un CÃ³digo de Comercio. No hay en este aspecto violaciÃ³n alguna de la Carta.[14] "

Por ende, la variaciÃ³n de normas del cÃ³digo civil en ejercicio de facultades extraordinarias para expedir un cÃ³digo de recursos naturales y actualizar la legislaciÃ³n sobre recursos naturales es admisible, y no implica extralimitaciÃ³n del Gobierno, siempre y cuando se trate de normas civiles que se encuentren directamente relacionadas con el tema ambiental. Y ello sucede en este caso pues, como bien lo seÃ±alan los intervinientes y el Ministerio PÃºblico, los artÃculos 106 a 118 del decreto 2811 de 1974 regulan servidumbres sobre recursos naturales, y en especial sobre el agua, como lo demuestra la simple lectura de esas normas.

AsÃ, el artÃculo 106 se limita a seÃ±alar que en este punto el CÃ³digo de Recursos Naturales modifica parcialmente la legislaciÃ³n civil. Por su parte, el artÃculo 107 trata de la servidumbre de acueducto, los artÃculos 108 a 111 de la servidumbre de desagÃ¼e y de recibir aguas, los artÃculos 112 a 114 de la servidumbre de presa y estribo, los artÃculos 115 a 117 de la servidumbre de trÃ¡nsito para transportar agua y abrevar ganado y, finalmente, el artÃculo 118 de la servidumbre de uso de riberas. Como vemos, estos artÃculos modifican el rÃ©gimen de servidumbres relacionadas con la preservaciÃ³n del medio ambiente pues regulan la utilizaciÃ³n del agua, que es recurso natural renovable por excelencia, por lo cual, merece especial protecciÃ³n en virtud de los mandatos ecolÃ³gicos de la Carta, tal y como esta CorporaciÃ³n ya lo habÃa seÃ±alado en anteriores oportunidades[15] .

La distinciÃ³n entre legislaciÃ³n ambiental y legislaciÃ³n civil sobre recursos naturales y la ausencia de extralimitaciÃ³n.

14- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el Gobierno no se excediÃ³ al expedir los artÃculos 106 a 118 del decreto 2811 de 1974 ya que es cierto que esos artÃculos modificaron normas del CÃ³digo Civil, pero en un asunto que caÃa en su Ã³rbita de competencia, puesto que estas servidumbres estÃ¡n directamente relacionadas con el uso de recursos naturales renovables como el agua. Es mÃ¡s, esta CorporaciÃ³n considera que la decisiÃ³n gubernamental de modificar ciertas normas civiles es totalmente congruente con la finalidad de la regulaciÃ³n ecolÃ³gica que se querÃa expedir en ese momento, puesto que uno de sus objetivos, tal y como lo establece la ley habilitante y las primeras normas del propio cÃ³digo, era lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservaciÃ³n de los recursos naturales renovables. En tales circunstancias, resultaba perfectamente razonable que el Presidente haya querido sustraer ciertos asuntos relacionados con el uso y la explotaciÃ³n de tales recursos de la legislaciÃ³n civil, por cuanto Ã©sta se rige primariamente por el principio de autonomÃa de la voluntad, el cual puede entrar en

conflicto con la funciÃ³n ecolÃ³gica de la propiedad (CP art. 58) y con la nueva relaciÃ³n entre la sociedad y naturaleza, que es propia de una legislaciÃ³n ambiental, como la que se querÃa expedir. AsÃ, esta CorporaciÃ³n ya habÃa seÃ±alado que "la filosofÃa que inspirÃ³ al CÃ³digo de 1974 fue la de recoger y someter a crÃtica toda la legislaciÃ³n de aguas vigente hasta entonces, actualizarla y complementarla, de modo que guardara armonÃa con su concepciÃ³n ambientalista moderna que propugna la regulaciÃ³n normativa integral sobre los recursos naturales y la protecciÃ³n al ambiente, dado que aquÃ©llos constituyen un elemento esencial de Ã©ste"[16] .

En el fondo, se podrÃa decir que la finalidad del cÃ³digo fue la de crear una legislaciÃ³n ambiental en el paÃs, por lo cual decidiÃ³ sustraer de la legislaciÃ³n civil ciertas materias relacionadas con el uso de los recursos naturales. En efecto, no toda disposiciÃ³n jurÃdica que regula el empleo de un recurso natural debe ser entendida como una norma ambiental. Por ejemplo, muchos artÃculos del estatuto civil establecen cÃ³mo se adquieren y transfieren los bienes materiales, que son en muchos casos recursos naturales, pero no por ello esas disposiciones civiles se transforman en normas ambientales, ya que no sÃ³lo estÃ¡n basadas en el principio de autonomÃa de la voluntad sino que, ademÃ¡s, estÃ¡n interesadas fundamentalmente en regular la circulaciÃ³n social de estos bienes, por lo cual la relaciÃ³n entre las personas y los ecosistemas pasa prÃ¡cticamente en silencio. En cambio, lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sÃ³lo como un objeto de apropiaciÃ³n privada o social sino como un bien jurÃdicamente tutelable, con lo cual la relaciÃ³n normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma, tal y como se mostrarÃ¡ posteriormente en los fundamentos 18 a 21 de esta sentencia. El pensamiento ecolÃ³gico y las normas ambientales implican entonces un cambio de paradigma, que obliga a repensar el alcance de muchas de las categorÃas jurÃdicas tradicionales, ya que la finalidad del derecho se amplÃa. En efecto, el ordenamiento jurÃdico ya no sÃ³lo buscarÃ¡ regular las relaciones sociales sino tambiÃ©n la relaciÃ³n de la sociedad con la naturaleza, con el fin de tomar en cuenta el impacto de las dinÃ¡micas sociales sobre los ecosistemas, asÃ como la repercusiÃ³n del medio ambiente en la vida social. En tales circunstancias, si la finalidad de las autorizaciones conferidas al Presidente era crear una verdadera legislaciÃ³n ambiental, entonces es natural que esa competencia incluyera la posibilidad de modificar la legislaciÃ³n civil sobre recursos naturales con el fin de convertir esas disposiciones de derecho privado en normas ambientales. Los artÃculos 106 a 118 del decreto 2811 de 1974 serÃ¡n entonces declarados exequibles pero, por las razones anteriormente mencionadas en esta sentencia, la Corte limitarÃ¡ el alcance de la cosa juzgada constitucional al cargo formulado por los demandantes.

El segundo asunto bajo revisiÃ³n.

15- Para los actores, el decreto acusado es inconstitucional por cuanto la filosofÃa que lo inspira es contraria a los principios ecolÃ³gicos de la Carta. SegÃºn su criterio, la finalidad esencial del cÃ³digo es asegurar el acceso igualitario a la explotaciÃ³n de los recursos naturales, de conformidad con los principios establecidos en la materia por la ReuniÃ³n de Estocolmo de 1972, mientras que la Carta de 1991 confiere una dimensiÃ³n mÃ¡s amplia al fenÃ³meno ecolÃ³gico, ya que no sÃ³lo define el medio ambiente sano como un derecho colectivo (CP art. 79) sino que, ademÃ¡s, modifica la relaciÃ³n entre la sociedad y la naturaleza al introducir conceptos como el de desarrollo sostenible (CP art. 80). Por su parte, los intervinientes y el Ministerio PÃºblico consideran que ese cargo no es procedente, ya que es muy genÃ©rico, pues una ley no puede ser retirada del ordenamiento debido Ãºnicamente a una eventual incompatibilidad filosÃ³fica entre sus normas y la Carta. SegÃºn su parecer, la inconstitucionalidad sÃ³lo puede ser declarada si existe una vulneraciÃ³n directa de determinados preceptos constitucionales. AdemÃ¡s, seÃ±alan los intervinientes y el Procurador, lo cierto es que no existe ninguna incompatibilidad entre las normas constitucionales y el decreto acusado pues la Carta de 1991, en muchos aspectos, se limitÃ³ a constitucionalizar los principios consagrados en el CÃ³digo de Recursos Naturales. Como vemos, para resolver este cargo de los actores, la Corte debe, en primer tÃ©rmino, seÃ±alar si es posible declarar la inconstitucionalidad de una ley por una incompatibilidad filosÃ³fica de la misma con la Carta, o si por el contrario ese tipo de acusaciones no son vÃ¡lidas y debe la Corte inhibirse, como lo sugieren el Procurador y los intervinientes. En segundo tÃ©rmino, y en caso de que proceda un pronunciamiento de fondo, debe la Corte entrar a estudiar si existe la referida incompatibilidad seÃ±alada por los actores.

Los principios constitucionales y la ley.

16- La Corte coincide con los intervinientes y el Ministerio PÃºblico en que sÃ³lo procede retirar del ordenamiento una norma legal si Ã©sta viola un precepto constitucional y, ademÃ¡s, el texto legal acusado no admite ninguna interpretaciÃ³n conforme a la Carta. AsÃ, esta CorporaciÃ³n ha seÃ±alado que "para llegar a la declaraciÃ³n de inexequibilidad total o parcial de una disposiciÃ³n de la ley es menester definir si existe una oposiciÃ³n objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la ConstituciÃ³n" (subrayas no originales)[17] . Esta regla se aplica incluso para las normas preconstituyentes, pues la Carta de 1991 no derogÃ³ en bloque toda la normatividad precedente sino que se limitÃ³ a abrogar la ConstituciÃ³n anterior. Por consiguiente, no es posible declarar la inexequibilidad de una disposiciÃ³n legal, incluso preconstituyente, Ãºnicamente porque una persona considera que la norma acusada difiere, de manera genÃ©rica, de la filosofÃa que subyace a la Carta, pues se trata de un cargo demasiado ambiguo, que no permite verdaderamente que se desarrolle una controversia constitucional en la materia, presupuesto esencial de un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional. En esos casos, la Corte debe inadmitir la demanda o inhibirse de pronunciarse de fondo, pues se entiende que el actor no cumpliÃ³ el requisito seÃ±alado por el artÃculo 2Âº del decreto 2067 de 1991, segÃºn el cual corresponde al demandante seÃ±alar las normas constitucionales vulneradas y las razones por las cuÃ¡les las estima infringidas. Por ello esta CorporaciÃ³n ha precisado que los demandantes deben formular "acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trÃ¡mite propio del control constitucional abstracto", esto es, "un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una

norma legal" ya que si se limitan a "efectuar una formulaciÃ³n vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar especÃficamente la disposiciÃ³n", entonces esa "omisiÃ³n de concretar la acusaciÃ³n impide que se desarrolle la discusiÃ³n propia del juicio de constitucionalidad"[18].

17- A pesar de lo anterior, la Corte considera que es necesario diferenciar aquel evento en que los cargos son ambiguos y abstractos, y por ende no permiten que se desarrolle una controversia constitucional, de aquellas ocasiones en que los demandantes atacan una ley por vulnerar uno o varios principios contenidos en la Carta, pues en estos ÃºltimoS casos la acusaciÃ³n es concreta y especÃfica, ya que se estarÃa seÃ±alando que las disposiciones acusadas violan una norma constitucional particular. En efecto, los principios constitucionales, a pesar de tener una forma de interpretaciÃ³n y aplicaciÃ³n diversa a las reglas, pues estÃ¡n sujetos a un ejercicio de ponderaciÃ³n, no por ello dejan de ser normas constitucionales, por lo cual deben ser respetados por la ley. Por ende, una disposiciÃ³n legal incompatible con un principio constitucional debe ser declarada inexequible, en caso de que no admita una interpretaciÃ³n conforme a la Carta. Esta CorporaciÃ³n ha seÃ±alado que la fuerza normativa de los principios y valores constitucionales es tan clara que incluso habrÃa que retirar del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran el PreÃ¡mbulo, ya que Ã©ste forma parte de la Carta y "goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de Ãndole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en Ã©l seÃ±alados, lesiona la ConstituciÃ³n porque traiciona sus principios"[19].

Conforme a lo anterior, la Corte considera que en el presente caso procede un examen de fondo de la impugnaciÃ³n de los actores, ya que si bien ellos hablan genÃ©ricamente de una diferencia de concepciÃ³n sobre el medio ambiente entre la ConstituciÃ³n y el CÃ³digo de Recursos Naturales, lo cierto es que tambiÃ©n estructuran un cargo concreto, puesto que impugnan el decreto acusado por vulnerar la protecciÃ³n constitucional al medio ambiente establecida en los artÃculos 78 a 81 de la Carta. Ahora bien, si la regulaciÃ³n contenida en el CÃ³digo de Recursos Naturales, o en alguna de las disposiciones que lo integran, es de verdad contraria a esos principios constitucionales, es deber de esta CorporaciÃ³n excluir del ordenamiento las correspondientes normas inconstitucionales, con el fin de garantizar la integridad y supremacÃa de la Carta (CP art. 241). Entra pues la Corte al examen material del cargo formulado por los demandantes.

ConstituciÃ³n ecolÃ³gica y filosofÃa del CÃ³digo de Recursos Naturales: complementariedades y tensiones entre el desarrollo sostenible y la igualdad en el acceso a la explotaciÃ³n de los recursos naturales.

18- La Corte coincide con los demandantes en que la ConstituciÃ³n de 1991 modificÃ³ profundamente la relaciÃ³n normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta CorporaciÃ³n ha seÃ±alado, en anteriores decisiones, que la protecciÃ³n del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurÃdico que la Carta contiene una verdadera "ConstituciÃ³n ecolÃ³gica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relaciÃ³n de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta ConstituciÃ³n ecolÃ³gica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensiÃ³n: de un lado, la protecciÃ³n al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurÃdico puesto que es obligaciÃ³n del Estado proteger las riquezas naturales de la NaciÃ³n (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 vÃas judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constituciÃ³n ecolÃ³gica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares[20]. Es mÃ¡s, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la ConstituciÃ³n es tal que implica para el Estado, en materia ecolÃ³gica, "unos deberes calificados de protecciÃ³n"[21]. Igualmente, y conforme a lo seÃ±alado por los actores, la Corte tambiÃ©n ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos mÃ¡s importantes del pensamiento ecolÃ³gico moderno, a saber, la idea segÃºn la cual el desarrollo debe ser sostenible.

19- La dimensiÃ³n ecolÃ³gica de la Carta y la constitucionalizaciÃ³n del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retÃ³rica ya que tienen consecuencias jurÃdicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurÃdicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecolÃ³gicos superiores. La Corte precisÃ³ lo anterior en los siguientes tÃ©rminos:

"Es indudable que la dimensiÃ³n ecolÃ³gica de la ConstituciÃ³n, como norma de normas que es (CP art 4), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurÃdicos y econÃ³micos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacÃa antaÃ±o, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecolÃ³gica ha establecido la ConstituciÃ³n, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible.

Â

Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningÃºn respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legÃtimos, cuando los valores ecolÃ³gicos no habÃan adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad. Y eso sucede en particular con el concepto de que la colonizaciÃ³n puede ser predatoria, puesto que, por las razones empÃricas y normativas seÃ±aladas anteriormente, estos procesos son inaceptables ya que se efectÃºan en contradicciÃ³n con los

principios ecolÃ³gicos establecidos por la ConstituciÃ³n. Hoy en Colombia no es legÃtima una colonizaciÃ³n incompatible con la preservaciÃ³n del medio ambiente y el desarrollo sostenible.[22] "

20- Los actores tienen entonces razÃ³n en que si la regulaciÃ³n contenida en el decreto acusado es contraria a esos principios y valores constitucionales, entonces es deber de la Corte excluirla del ordenamiento. Sin embargo, a pesar de lo anterior, el cargo de los demandantes no es de recibo, pues no existe una contradicciÃ³n normativa entre el CÃ³digo de Recursos Naturales y la ConstituciÃ³n. En efecto, a pesar de que el cÃ³digo acusado no utiliza la expresiÃ³n "desarrollo sostenible", y su lenguaje es a veces diverso al de la Carta, lo cierto es que los principios enunciados por ese estatuto, asÃ como la regulaciÃ³n especÃfica del uso de los distintos recursos naturales, son perfectamente compatibles con este concepto y con los mandatos constitucionales.

AsÃ, tal y como esta CorporaciÃ³n lo ha seÃ±alado en anteriores decisiones[23] , el desarrollo sostenible hace relaciÃ³n a la idea de que es necesario armonizar la producciÃ³n con el entorno ecolÃ³gico que le sirve de sustento, de forma tal que la actividad econÃ³mica llevada a cabo por la generaciÃ³n presente no comprometa la capacidad de la generaciÃ³n futura para satisfacer sus propias necesidades. Por ello es claro que este concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protecciÃ³n del medio ambiente, al intentar conciliar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacciÃ³n de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protecciÃ³n al medio ambiente. Desarrollo, protecciÃ³n ambiental y paz aparecen entonces como fenÃ³menos interdependientes e inseparables, tal y como lo establece el principio 25 de la Carta de la Tierra. La solidaridad intergeneracional es asÃ el elemento que ha guiado la construcciÃ³n del concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias[24] . Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biolÃ³gica y material a la actividad productiva.

Ahora bien, si se analizan los principios que orientan el CÃ³digo de Recursos Naturales, es claro que Ã©stos no sÃ³lo no contradicen este concepto de desarrollo sostenible sino que, en cierta medida, lo prefiguran. En efecto, el artÃculo 2Âº de ese estatuto, luego de precisar que "el ambiente es patrimonio comÃºn de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desaÂrrollo econÃ³mico y social de los pueblos", establece que el CÃ³digo tiene por objeto:

"1. Lograr la preservaciÃ³n y restauraciÃ³n del ambiente y la conÂservaciÃ³n, mejoramiento y utilizaciÃ³n racional de los recursos naturales renovables, segÃºn criterios de equidad que aseguren el desarrollo armÃ³nico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la mÃ¡xima participaciÃ³n social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotaciÃ³n de los recursos naturales no renovables sobre los demÃ¡s recursos.

3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administraciÃ³n pÃºblica, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservaciÃ³n de tales recursos y de ambiente (subrayas no originales)."

Una simple lectura muestra que ese artÃculo contiene, en gÃ©rmen, la idea del desarrollo sostenible, pues plantea que el crecimiento econÃ³mico debe tomar en cuenta los lÃmites que derivan de los equilibrios ecolÃ³gicos, por lo cual la solidaridad intergeneracional debe ser un criterio bÃ¡sico para regular la explotaciÃ³n de los recursos naturales. No de otra forma se puede interpretar el mandato de ese estatuto, segÃºn el cual, debe protegerse la salud y bienestar no sÃ³lo de los colombianos de hoy sino tambiÃ©n de los "futuros habitantes del territorio nacional.". En cierta medida, el cÃ³digo consagrÃ³, sin mencionarlo, el imperativo constitucional segÃºn el cual el desarrollo debe ser sostenible. Y eso no es extraÃ±o, ya que la categorÃa del desarrollo sostenible empieza a formarse en la DeclaraciÃ³n de Estocolmo del 16 de junio de 1972, efectuada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, y que, como lo reconocen los demandantes, sirviÃ³ de sustento al cÃ³digo. En efecto, si bien la expresiÃ³n desarrollo sostenible fue popularizada por el llamado "informe Bruntland" o "Nuestro futuro comÃºn[25] ", que especifica teÃ³ricamente el alcance de este concepto, lo cierto es que la idea de una solidaridad intergeneracional ya habÃa sido defendida por el pensamiento ecolÃ³gico desde la DeclaraciÃ³n de Estocolmo.

21- El anterior examen tambiÃ©n permite desechar el cargo de los actores segÃºn el cual el cÃ³digo acusado vulnera los mandatos constitucionales y desconoce la nociÃ³n de desarrollo sostenible, en la medida en que el decreto se orienta esencialmente a garantizar un acceso igualitario a la explotaciÃ³n de los recursos naturales.

De un lado, como ya se vio, no es cierto que la normatividad acusada pretenda exclusivamente garantizar la igualdad en el uso de los recursos naturales, pues expresamente el CÃ³digo de Recursos Naturales establece que es deber de la autoridades (sic) y de los particulares evitar que esa explotaciÃ³n sea contraria a la preservaciÃ³n del medio ambiente. AsÃ lo plantea el artÃculo 1Âº cuando seÃ±ala que el Estado y los particulares deben participar en la preservaciÃ³n y manejo del ambiente, y el artÃculo 2Âº cuando precisa que son objetivos del cÃ³digo no sÃ³lo preservar, restaurar, conÂservar, mejorar y utilizar racionalmente los recursos naturales renovables sino tambiÃ©n "prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotaciÃ³n de los recursos naturales no renovables sobre los demÃ¡s recursos." Es mÃ¡s, las normas especÃficas impugnadas por el actor, como los artÃculos 247 y ss, que forman parte del TÃtulo I de la parte IX del cÃ³digo y regulan la fauna silvestre y la caza, tampoco olvidan la nociÃ³n implÃcita de desarrollo sostenible que subyace a toda esta normatividad. AsÃ, el artÃculo 247 claramente estatuye que "las normas de este TÃtulo tienen por objeto asegurar la conservaciÃ³n, fomento y aprovechamiento racional de la fauna silvestre como fundamento indispensable para su utilizaciÃ³n continuada (subrayas no originales)." Por ende es claro que el cÃ³digo pretende no sÃ³lo un acceso igual a los recursos naturales sino tambiÃ©n una explotaciÃ³n racional y sostenible de los mismos, lo cual armoniza con los mandatos constitucionales.

De otro lado, como hemos visto, el desarrollo sostenible no es incompatible con el crecimiento econÃ³mico ni con la idea segÃºn la cual los recursos naturales deben ser usados y explotados para satisfacer necesidades humanas. Lo que pretende la Carta es que la tensiÃ³n entre el crecimiento econÃ³mico y la preservaciÃ³n del medio ambiente se resuelva "en una sÃntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo econÃ³mico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340)".[26] Por ello la Corte ha entendido, que la obligaciÃ³n estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79 inciso 2) no debe entenderse en un sentido puramente conservacionista, esto es como la imposiblidad de utilizar productivamente los recursos naturales para satisfacer las necesidades de las personas, ya que los "seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible" (Principio 1 de la DeclaraciÃ³n de RÃo sobre el medio ambiente y el desarrollo). Por eso, el mandato constitucional obliga es a efectuar una utilizaciÃ³n sostenible de tales recursos. AsÃ, el Convenio sobre la Diversidad BiolÃ³gica define en su artÃculo 2Âº como utilizaciÃ³n sostenible "la utilizaciÃ³n de componentes de la diversidad biolÃ³gica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminuciÃ³n a largo plazo de la diversidad biolÃ³gica, con lo cual se mantienen las posibilidades de Ã©sta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras"[27] .

Por ende, en principio, ninguna objeciÃ³n constitucional se puede hacer a una regulaciÃ³n que pretenda garantizar la igualdad en el acceso a los recursos naturales, ya que de esa manera se realiza el principio de igualdad (CP art. 13). AdemÃ¡s, una mayor equidad en el acceso a los recursos naturales y en el disfrute de los beneficios del crecimiento econÃ³mico, lejos de ser contrarios al desarrollo sostenible, permiten una mejor realizaciÃ³n del mismo, en la medida en que desestimulan muchos procesos sociales que afectan profundamente los equilibrios ecolÃ³gicos. AsÃ, en nuestros paÃses, muchas personas, por falta de acceso a la tierra, amplÃan la frontera agrÃcola y ocupan nuevos territorios. Sin embargo, estas "colonizaciones" se efectÃºan en lo esencial mediante la "tala y quema" de los bosques, pues el campesino simplemente busca adecuar un terreno para la produccIÃ³n agropecuaria inmediata, sin tomar en consideraciÃ³n el impacto ecolÃ³gico de tales procesos. Esta actitud es sociolÃ³gicamente explicable porque la mayorÃa de los colonos, presionados por difÃciles situaciones de violencia o precariedad econÃ³mica, ven en las selvas una de las pocas alternativas productivas para el sustento inmediato. Pero ello ha tenido efectos ecolÃ³gicos catastrÃ³ficos. Por ende, una mejor distribuciÃ³n de los recursos naturales y un acceso mÃ¡s igualitario al uso de los mismos evitarÃ-an muchos de esos procesos y contribuirÃan asÃ a un desarrollo econÃ³mico mÃ¡s sostenible.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que los principios que orientan el decreto acusado son perfectamente compatibles con los mandatos ecolÃ³gicos contenidos en la Carta, por lo cual el cargo de los demandantes no es de recibo.

ParticipaciÃ³n social, descentralizaciÃ³n y gestiÃ³n ecolÃ³gica.

22- Los actores consideran que el decreto acusado vulnera la descentralizaciÃ³n y la forma autonÃ³mica del Estado colombiano (CP art. 1Âº) ya que establece un manejo centralizado de la polÃtica sobre los recursos naturales renovables, con lo cual desconoce las competencias ambientales de las entidades territoriales. Por su parte, los intervinientes y el Ministerio PÃºblico consideran que ese cargo no es aceptable, pues el cÃ³digo reconoce espacios de decisiÃ³n a las administraciones territoriales. Entra pues la Corte a examinar si el decreto acusado vulnera la autonomÃa territorial (CP art. 1Âº).

23- Los demandantes no concretan en ninguna norma especÃfica del cÃ³digo su cargo sobre vulneraciÃ³n de la autonomÃa territorial, por lo cual la Corte entiende que esa acusaciÃ³n se encuentra dirigida contra la existencia misma de un estatuto nacional en la materia, que podrÃa implicar un manejo centralizado de la polÃtica ambiental contrario a la autonomÃa territorial. Sin embargo, la Corte considera que ese cargo no es de recibo, por cuanto la ConstituciÃ³n, si bien confiere a las entidades territoriales competencias en materia ambiental, como la preservaciÃ³n del patrimonio ecolÃ³gico municipal (CP art. 315 ord 9Âº), lo cierto es que el carÃ¡cter global e integrado del medio ambiente y la

interdependencia de los distintos ecosistemas hacen que este asunto sea de interÃ©s general y nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia estÃ¡ radicada *prima facie* en el Estado central (CP. arts. 79 inc. 2 y 80)[28] . Por ende, en principio ninguna objeciÃ³n constitucional se puede hacer a que exista un estatuto general sobre el manejo de los recursos naturales, que sea de aplicaciÃ³n nacional.

Con todo, la Corte precisa que si bien la existencia de una legislaciÃ³n nacional en materia de recursos renovables es legÃtima, por lo cual el cargo de los actores sobre violaciÃ³n de la autonomÃa territorial no es de recibo, sin embargo la ley no puede vaciar las competencias propias de las entidades territoriales en este campo. Esta CorporaciÃ³n ya habÃa seÃ±alado al respecto:

"En el campo ecolÃ³gico, tal y como lo ha seÃ±alado la doctrina y lo ha recogido el artÃculo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), segÃºn el cual las normas nacionales de policÃa 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 mÃ¡s rigurosas, pero no mÃ¡s flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad mÃ¡s exigente. En el caso del patrimonio ecolÃ³gico local, este principio es aÃºn mÃ¡s claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indÃgenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocerÃa la garantÃa institucional de la autonomÃa territorial. Pero sÃ puede la ley dictar aquella normatividad bÃ¡sica indispensable a la protecciÃ³n del patrimonio ecolÃ³gico en todo el territorio nacional.[29] "

24- SegÃºn los actores, el decreto acusado tambiÃ©n desconoce el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP arts. 2Â º y 79) ya que no prevÃ© mecanismos para que los particulares puedan incidir en los diferentes procesos de toma de decisiones respecto a los recursos naturales renovables. Por su parte, el Ministerio PÃºblico y los intervinientes consideran que ese cargo no es de recibo, no sÃ³lo por cuanto se trata de una acusaciÃ³n genÃ©rica, que no es propia de la acciÃ³n de inconstitucionalidad, por lo cual la Corte deberÃa inhibirse de pronunciarse sobre este punto sino, ademÃ¡s, porque el estatuto acusado no sÃ³lo no viola la participaciÃ³n comunitaria sino que prevÃ© mecanismos de participaciÃ³n en la materia, como ciertas consultas para la adopciÃ³n de determinadas decisiones ambientales. Como vemos, para responder al cargo de los demandantes, en primer tÃ©rmino debe la Corte determinar si procede o no una decisiÃ³n de fondo al respecto, y en caso de que la respuesta sea positiva, debe esta CorporaciÃ³n analizar si globalmente el estatuto acusado vulnera el mandato constitucional sobre participaciÃ³n comunitaria en materia ambiental.

25- En principio podrÃa considerarse que, como lo sugiere la ProcuradurÃa, esta impugnaciÃ³n genÃ©rica no es de recibo pues los actores no especifican cuÃ¡les son las normas del decreto acusado que obstruyen la participaciÃ³n comunitaria, con lo cual falta un presupuesto procesal para que esta CorporaciÃ³n se pronuncie de fondo, ya que a ella no corresponde una revisiÃ³n oficiosa de las leyes sino un examen de las disposiciones especÃficamente acusadas por los ciudadanos. Sin embargo, la Corte considera que en este caso los demandantes no tenÃan otra opciÃ³n por cuanto, en el fondo, su acusaciÃ³n se dirige contra una omisiÃ³n del cÃ³digo, que no habrÃa previsto los mecanismos de participaciÃ³n que la Carta exige en materia ambiental. En efecto, el cargo de los demandantes podrÃa ser formalizado asÃ: la Carta seÃ±ala que la ley debe garantizar la participaciÃ³n de la comunidad en las decisiones susceptibles de afectar el medio ambiente (CP art. 79); por su parte, el cÃ³digo acusado, que es anterior a la nueva ConstituciÃ³n y regula asuntos ecolÃ³gicos, no consagrÃ³ esas instancias de participaciÃ³n comunitaria. Por ende, habrÃa, si se quiere, una especie de inconstitucionalidad sobreviniente por omisiÃ³n relativa del Legislador para cuyo estudio el juez constitucional es competente.

La Corte considera que los demandantes tienen razÃ³n en este punto. AsÃ, es cierto que la Carta establece un principio participativo en la gestiÃ³n de los recursos naturales, no sÃ³lo porque en general, y conforme al principio democrÃ¡tico (CP arts. 1Â º y 3Â º), todas las personas tienen derecho a incidir en las decisiones que puedan afectarlos (CP art. 2) sino, ademÃ¡s, porque en materia ecolÃ³gica, la ConstituciÃ³n expresamente seÃ±ala que es deber del Legislador asegurar la participaciÃ³n comunitaria en aquellas decisiones que tengan efectos sobre el medio ambiente (CP art. 79). AdemÃ¡s, esta CorporaciÃ³n ha reconocido que es su deber declarar la inconstitucionalidad de aquellas omisiones legislativas relativas, en las cuales la ley regula una materia pero, al hacerlo, deja de lado aspectos que la Carta ordena que deben ser tenidos en cuenta[30] . Por ende, en principio podrÃa declararse la inexequibilidad, o al menos la constitucionalidad condicionada, de una regulaciÃ³n ambiental, que omita tomar en cuenta la participaciÃ³n comunitaria en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. Procede pues un pronunciamiento de fondo sobre el cargo de los actores.

26- Con todo, es obvio que el examen de esta CorporaciÃ³n sobre la violaciÃ³n de la participaciÃ³n comunitaria no puede versar sobre todos los artÃculos del decreto acusado, ya que la impugnaciÃ³n de los demandantes es general. Por ende, sÃ³lo puede la Corte limitarse a examinar si en forma global el cÃ³digo revisado es o no compatible con el mandato constitucional, segÃºn el cual la ley debe asegurar la participaciÃ³n de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79). Y la respuesta es afirmativa, pues ese estatuto tambiÃ©n estÃ¡ permeado por la idea de que la participaciÃ³n de la comunidad es importante para racionalizar el uso de los recursos naturales renovables a fin

de lograr un desarrollo sostenible. AsÃ, de manera expresa, el artÃculo 2Âº, que consagra los principios del cÃ³digo, establece que uno de los objetivos de esa regulaciÃ³n es lograr “la mÃ¡xima participaciÃ³n social” en las actividades de manejo de los recursos naturales. Igualmente, y como bien lo seÃ±ala una de las intervinientes, otras disposiciones especÃficas del cÃ³digo tambiÃ©n prevÃ©n el estÃmulo a la participaciÃ³n comunitaria en el campo ambiental. Por su parte, el artÃculo 314 literal j seÃ±ala que corresponde a la administraciÃ³n pÃºblica “promover asociaciones que busquen la conservaciÃ³n de cuenÂcas hidrogrÃ¡ficas”. Igualmente, el artÃculo 317 prevÃ© que para la estructuraciÃ³n de un plan de ordenaciÃ³n y manejo de una cuenca “se deberÃ¡ consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades, pÃºblicas y privadas, que desarrollan actividades en la regiÃ³n.” Finalmente, los artÃculos 337 y 338 establecen que se debe promover la organizaciÃ³n y funcionamiento de “asoÂciaciones de usuarios de los recursos naturales renovables y para la defensa ambiental”, asÃ como la estructuraciÃ³n de “empresas comunitarias por personas de escasos medios econÃ³micos, para utilizaciÃ³n de los recursos naturales renovables y el ejercicio de las actividades reguladas por este CÃ³digo.” Todo esto muestra pues que, en forma general, el decreto acusado no es contrario a la participaciÃ³n comunitaria en la decisiÃ³n de los asuntos ambientales, ni dejo de preverla. El cargo de los actores no es entonces de recibo, lo cual no implica que no puedan existir artÃculos especÃficos de ese estatuto, u omisiones relativas de la ley en determinados aspectos, que desconozcan el mandato constitucional de la participaciÃ³n comunitaria en materia ecolÃ³gica. Sin embargo, como ya se ha seÃ±alado, no puede esta CorporaciÃ³n entrar a ese examen oficioso.

Procedencia de la cosa juzgada relativa y de la interpretaciÃ³n conforme a la Carta del decreto bajo revisiÃ³n.

27- Conforme a lo anterior, los cargos de los actores sobre la violaciÃ³n por parte del cÃ³digo acusado de los principios constitucionales ambientales, la participaciÃ³n comunitaria y la autonomÃa territorial, no prosperan, por lo cual el decreto bajo revisiÃ³n serÃ¡ declarado exequible en relaciÃ³n con estas acusaciones. Sin embargo, la Corte precisa que esa decisiÃ³n no significa que no puedan existir algunas normas especÃficas de ese decreto que vulneren los principios ecolÃ³gicos de la Carta, o desconozcan en concreto la autonomÃa territorial o la participaciÃ³n comunitaria en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. Sin embargo, esta CorporaciÃ³n no puede entrar en el examen oficioso de los distintos artÃculos del decreto acusado o de las diferentes omisiones legislativas relativas, por lo cual, y por las razones anteriormente mencionadas en esta sentencia, la Corte limitarÃ¡ el alcance de la cosa juzgada constitucional a los cargos formulados por los demandantes contra el sentido y el contenido general del decreto acusado. Esto implica que bien pueden, en el futuro, los ciudadanos impugnar normas especÃficas de ese mismo estatuto por desconocer la autonomÃa territorial, la participaciÃ³n comunitaria u otros principios y valores constitucionales. En todo caso, esta CorporaciÃ³n recuerda que, en virtud de la supremacÃa de la Carta, que es norma de normas (CP art. 4Âº), es deber de las distintas autoridades interpretar los alcances de los distintos artÃculos del CÃ³digo de conformidad con los principios y mandatos constitucionales, por lo cual, las normas de ese estatuto, como toda disposiciÃ³n legal, “deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales[31] ".

El tercer asunto bajo revisiÃ³n: actualizaciÃ³n de la legislaciÃ³n ambiental y funciones de la Corte Constitucional.

28- El Ãºltimo cargo global de los actores y de uno de los intervinientes contra el decreto bajo revisiÃ³n es que Ã©ste serÃa inconstitucional por cuanto obstaculiza el desarrollo de la legislaciÃ³n ambiental y la aplicaciÃ³n de los mandatos constitucionales ecolÃ³gicos, debido a la proliferaciÃ³n de disposiciones legales contradictorias que dificultan la labor de las autoridades ambientales. Por ejemplo se sostiene que un mismo recurso -el material de arrastre de los rÃos- es calificado como renovable por el decreto acusado mientras que el CÃ³digo de Minas lo define como recurso no renovable, con lo cual no es claro cuÃ¡l es control que se debe ejercer sobre los cauces y lechos de los rÃos. Por su parte, los otros intervinientes y el Ministerio PÃºblico consideran que corresponde a la ley, y no al juez constitucional, actualizar la legislaciÃ³n ambiental, por lo cual, segÃºn su criterio, la acusaciÃ³n de los actores es improcedente ya que se fundamenta mÃ¡s en razones de conveniencia que de inconstitucionalidad.

Â

29- La Corte coincide con el Ministerio PÃºblico y los intervinientes en que no es funciÃ³n de este tribunal completar los vacÃos ni resolver las contradicciones de una determinada rama de la legislaciÃ³n, como puede ser el derecho ambiental.

Â AsÃ, es cierto que la ConstituciÃ³n, que es norma de normas (CP art. 4Âº), no sÃ³lo contiene prohibiciones o reglas de competencia y organizaciÃ³n pues el Constituyente tambiÃ©n exige deberes positivos a los diversos Ã³rganos del Estado, entre los cuales estÃ¡ obviamente incluido el Legislador. Por consiguiente, las autoridades pueden violar la Carta si no cumplen la obligaciÃ³n de desarrollar la Carta, lo cual implica un cierto cambio de la funciÃ³n del control constitucional. En efecto, si se asume en todas su consecuencias la fuerza normativa de la Carta y las consecuencias de la adopciÃ³n del Estado social de derecho, es necesario concluir que el juez constitucional puede ser, excepcionalmente, un garante del propio desarrollo de la Carta, por lo cual su funciÃ³n es tambiÃ©n estimular la actividad de las otras autoridades, incluÃdo el Legislador. Sin embargo, esa funciÃ³n de promociÃ³n del desarrollo normativo de la Carta, que esta CorporaciÃ³n ha realizado en algunas ocasiones mediante sentencias integradoras, o constatando omisiones legislativas relativas, es excepcional, pues Colombia es un rÃ©gimen

democrÃ¡tico, fundado en la soberanÃa popular (CP arts. 1Â° y 3Â°), por lo cual, es el Legislador quien tiene la labor esencial de producir las reglas de convivencia. En efecto, como esta Corte lo ha seÃ±alado en mÃºltiples oportunidades, el Legislador no es simplemente un ejecutor de la ConstituciÃ³n sino que es un Ã³rgano polÃtico de representaciÃ³n popular que toma decisiones libres dentro del marco permitido por la Carta.

En ese orden de ideas, la tarea bÃ¡sica del tribunal constitucional, como guardiÃ¡n de la integridad y supremacÃa de la Carta (CP art. 241), sigue siendo la de expulsar del ordenamiento las normas inconstitucionales producidas por el legislador ordinario o extraordinario ya que sÃ³lo excepcionalmente puede efectuar un desarrollo directo de las disposiciones constitucionales. En efecto, una cosa es que la ConstituciÃ³n sea una norma directamente aplicable por los jueces, imperativo que se desprende claramente del artÃculo 4Â° superior, y otra muy diferente, que corresponda a la Corte Constitucional -como lo sugiere uno de los intervinientes- actualizar la legislaciÃ³n, lo cual desborda claramente las funciones de este tribunal. Por consiguiente, no puede esta CorporaciÃ³n declarar la inexequibilidad de un cÃ³digo, que en tÃ©rminos generales se ajusta a la Carta, Ãºnicamente con el fin de provocar un desarrollo legislativo en la materia, pues para realizar tales cambios, la propia ConstituciÃ³n ha conferido a los ciudadanos amplios mecanismos de participaciÃ³n polÃtica. No es entonces posible que, invocando razones de conveniencia, el juez constitucional proceda a retirar del ordenamiento normas legales, ya que Ã©sto equivaldrÃa a que la Corte se abrogara la facultad de “derogar” las leyes, que corresponde al propio Congreso (CP art. 150).

30- Lo anterior no significa que el juez constitucional desconozca los efectos prÃ¡cticos de sus decisiones o de las normas que analiza ya que, en determinadas ocasiones, estos argumentos consecuenciales pueden ser importantes para orientar una decisiÃ³n constitucional. Por ello la Corte ha reconocido que el impacto prÃ¡ctico de cualquier decisiÃ³n jurisdiccional debe sopesarse cuidadosamente; sin embargo, esta misma CorporaciÃ³n tiene bien establecido que, a fin de asegurar la naturaleza judicial del control constitucional, estos efectos prÃ¡cticos no pueden llegar hasta el punto de distorsionar la objetividad del derecho y poner en peligro su aplicaciÃ³n futura por causa de las eventuales repercusiones que pueda tener una resoluciÃ³n judicial[32] . Por ende, en el presente caso, para que esas consideraciones fÃ¡cticas puedan constituir un argumento constitucional suficiente para retirar del ordenamiento el decreto acusado hubiera sido necesario mostrar que el impacto prÃ¡ctico de la existencia de ese estatuto comprometÃa gravemente valores y principios constitucionales. Ello sucederÃa, por ejemplo, si efectivamente los demandantes y el interviniente hubieran demostrado que ese estatuto impide la aplicaciÃ³n de las disposiciones constitucionales sobre el medio ambiente, o constituye un obstÃ¡culo insalvable para que las autoridades ambientales cumplan sus funciones. Sin embargo, ello no fue asÃ, pues sus argumentos se centraron en seÃ±alar problemas de proliferaciÃ³n normativa o de inconsistencias de regulaciÃ³n en ciertos aspectos, que no tienen la envergadura para permitir que el juez constitucional retire del ordenamiento una norma que fue expedida dentro del marco de posibilidades establecido por la Carta.

Ahora bien, la Corte no niega que, en caso de que existan, es menester corregir esos defectos de regulaciÃ³n que puedan existir en materia ambiental. Sin embargo, esa actualizaciÃ³n de la legislaciÃ³n ambiental no puede hacerse por medio del control constitucional de las leyes, pues para tal efecto la Carta prevÃ© otras instancias. AsÃ, por medio del proceso polÃtico se pueden desechar las normas que se consideren inconvenientes o caducas. Igualmente, muchas de las eventuales contradicciones normativas pueden ser resueltas, por vÃa de interpretaciÃ³n, por las autoridades encargadas de aplicar las leyes en casos concretos, quienes podrÃ¡n determinar cuÃ¡l es la norma vigente en determinado punto, para lo cual existen clÃ¡sicas reglas de soluciÃ³n de conflictos entre disposiciones, como ley posterior deroga ley anterior o la norma especial se debe preferir a la norma general. En ese orden de ideas, para la Corte es claro que, en general, y teniendo en cuenta la especialidad y posterioridad de la legislaciÃ³n ambiental frente a la legislaciÃ³n civil sobre recursos naturales, debe entenderse que, en caso de conflicto, la normatividad ambiental debe aplicarse de preferencia. Igualmente, en funciÃ³n de la supremacÃa de la Carta (CP art. Â°), los intÃ©rpretes deben efectuar, cuando sea menester, una interpretaciÃ³n conforme a la ConstituciÃ³n de las leyes sobre recursos naturales, o incluso aplicar la excepciÃ³n de inconstitucionalidad en caso de que sea necesario. Por esa vÃa pueden resolverse muchos de los eventuales conflictos normativos que existan en esta Ã¡rea del derecho, pero lo que no se puede es trasladar al tribunal constitucional la soluciÃ³n de problemas que deben ser enfrentados por otras autoridades, o por los propios ciudadanos mediante los mecanismos de participaciÃ³n previstos por la Carta.

<u>El cuarto asunto bajo revisiÃ³n: rÃ©gimen de concesiones y de propiedad en la explotaciÃ³n de los recursos naturales renovables.</u>

31- SegÃºn los actores, el numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994 y varios artÃculos del decreto prevÃ©n la existencia de la concesiÃ³n para la explotaciÃ³n de los recursos naturales renovables, por lo cual esas normas son inconstitucionales ya que esa figura jurÃdica no es admisible para el manejo de dichos recursos, pues el Estado traspasa el deber de conservaciÃ³n de los mismos a los particulares, con lo cual se desprende de sus responsabilidades. Por su parte, el Ministerio PÃºblico y los intervinientes consideran que la concesiÃ³n es un mecanismo idÃ³neo para el manejo de tales recursos, pues no sÃ³lo es legÃtimo que los particulares puedan usar esos recursos sino que, ademÃ¡s, el Estado conserva sus deberes de protecciÃ³n del medio ambiente. Como vemos, el problema a ser resuelto es si la ley puede prever la figura de la concesiÃ³n para la explotaciÃ³n de los recursos naturales renovables.

32- Tal y como lo ha seÃ±alado la doctrina y la jurisprudencia de esta Corte y de otras corporaciones judiciales[33] , por medio de la concesiÃ³n, las

entidades estatales otorgan a una persona, llamada concesionario, la posibilidad de operar, explotar, o gestionar, un bien o servicio originariamente estatal, como puede ser un servicio pÃºblico, o la construcciÃ³n, explotaciÃ³n o conservaciÃ³n de una obra o bien destinados al servicio o uso pÃºblico. Las labores se hacen por cuenta y riesgo del concesionario pero bajo la vigilancia y control de la entidad estatal, a cambio de una remuneraciÃ³n que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, o en la participaciÃ³n que se le otorgue en la explotaciÃ³n del bien, o en general, en cualquier otra modalidad de contraprestaciÃ³n. Como vemos, el contenido de la relaciÃ³n jurÃdica de concesiÃ³n comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario, asÃ como de facultades y obligaciones de la autoridad pÃºblica, todo lo cual se encuentra regulado de manera general en la ley pero puede completarse, en el caso especÃfico, al otorgarse la respectiva concesiÃ³n. Pero en todo caso es propio de la concesiÃ³n que el Estado no transfiere el dominio al concesionario, ya que Ã©ste sigue siendo de titularidad pÃºblica. Por esa razÃ³n, esta Corte ha admitido el otorgamiento de concesiones para la explotaciÃ³n de recursos de propiedad estatal, como las salinas, pues es claro que por medio de esta figura se procura la explotaciÃ³n y administraciÃ³n de estos bienes de tal manera que se preserva la titularidad "que se le reconoce (al Estado) y de la cual no puede desprenderse.[34] " De otro lado, y ligado al interÃ©s pÃºblico que acompaÃ±a este tipo de relaciones jurÃdicas, las autoridades deben ejercer una permanente vigilancia sobre el concesionario a fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, "lo que implica que siempre existirÃ¡ la facultad del ente pÃºblico de dar instrucciones en torno a la forma como se explota el bien o se presta el servicio.[35] " AsÃ, especÃficamente en materia de recursos naturales, como el agua, esta Corte ha especificado que la concesiÃ³n simplemente otorga "el derecho al aprovechamiento limitado de las aguas, pero nunca el dominio sobre Ã©stas", por lo cual "aun cuando la administraciÃ³n haya autorizado la concesiÃ³n, sin embargo, conserva las potestades propias que le confiere la ley para garantizar el correcto ejercicio de Ã©sta, asÃ como la utilizaciÃ³n eficiente del recurso, su preservaciÃ³n, disponibilidad y aprovechamiento de acuerdo con las prioridades que aquÃ©lla consagra.[36] "

33- La anterior presentaciÃ³n de la figura de la concesiÃ³n es suficiente para mostrar que el empleo de ese instrumento jurÃdico para autorizar a los particulares el uso de determinados recursos naturales no implica que el Estado se desprenda de sus responsabilidades ambientales, ya que es deber de las autoridades vigilar que el concesionario utilice el respectivo recurso natural de conformidad con la proteccciÃ³n constitucional al medio ambiente. Es mÃ¡s, y como bien lo seÃ±ala uno de los intervinientes, las propias normas impugnadas, de manera expresa, imponen ciertos deberes a los particulares concesionarios de tales recursos y establecen determinadas caracterÃsticas a la concesiÃ³n del uso de recursos naturales a fin de facilitar las labores de vigilancia y control por parte de las autoridades. AsÃ, el artÃculo 61 del CÃ³digo de Recursos Naturales precisa los contenidos mÃnimos de las resoluciones que otorgan una concesiÃ³n, entre los cuales cabe destacar que Ã©sta debe precisar la duraciÃ³n, las obligaciones del concesionario, "incluidas las que se le impongan para impedir el deterioro de los recursos o del ambiente", asÃ como los apremios para caso de incumplimiento y las causales de caducidad de la concesiÃ³n o de revocatoria de la resoluciÃ³n. Y entre las causales de caducidad expresamente establecidas por la ley, el artÃculo 62 de ese mismo estatuto seÃ±ala, entre otras, los incumplimientos en las obligaciones de conservaciÃ³n del recurso, asÃ como la disminuciÃ³n progresiva del mismo. Por su parte, el artÃculo 92 del mismo cuerpo normativo establece que toda concesiÃ³n de aguas estarÃ¡ suÂjeta a condiciones especiales previamente determinadas para defender las aguas, lograr su conveniente utilizaciÃ³n, la de los predios aledaÃ±os y, en general, el cumplimiento de los fines de utilidad pÃºblica e interÃ©s social inherentes a la utilizaciÃ³n, mientras que el artÃculo 133 especifica los deberes de los usuarios de esas concesiones de aguas, entre los cuales se puede destacar la obligaciÃ³n que tienen de permitir la vigilancia e inspecciÃ³n de las autoridades.

Todo lo anterior muestra que la concesiÃ³n no implica una privatizaciÃ³n de los recursos ecolÃ³gicos pÃºblicos ni un abandono de las responsabilidades ambientales de las autoridades, por lo cual la utilizaciÃ³n de ese instrumento jurÃdico para permitir la explotaciÃ³n de recursos naturales no viola en sÃ misma la Carta. Esto es tan evidente que esta CorporaciÃ³n, en anteriores ocasiones, no habÃa encontrado ninguna objeciÃ³n constitucional a la existencia de concesiones para el uso de recursos naturales, como el agua, los metales preciosos o las salinas[37] . Es mÃ¡s, la propia ConstituciÃ³n prevÃ© tÃ¡citamente la figura de la concesiÃ³n para el cumplimiento de determinados fines estatales, tal y como sucede con los servicios pÃºblicos, que son inherentes a la finalidad social del Estado, pero pueden ser prestados por los particulares o las comunidades organizadas, con el control y la vigilancia del Estado (CP art. 365).

34- El cargo de los actores no es entonces de recibo, pues el otorgamiento de concesiones para la explotaciÃ³n de recursos naturales tiene sustento constitucional, por lo cual los artÃculos especÃficamente impugnados por tal concepto serÃ¡n declarados exequibles pero, por las razones anteriormente seÃ±aladas en esta sentencia, la Corte limitarÃ¡ la cosa juzgada constitucional a la acusaciÃ³n formulada por los actores. Con todo, esta CorporaciÃ³n precisa que esa declaratoria de exequibilidad de la figura de la concesiÃ³n no implica que cualquier forma de concesiÃ³n de un recurso natural sea legÃtima, ya que Ã©stas deben respetar, en el caso concreto y de manera especÃfica, los mandatos constitucionales ecolÃ³gicos. Por ejemplo, la ley debe asegurar la participaciÃ³n de las comunidades en aquellas decisiones sobre concesiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79); igualmente, las autoridades deben reservarse mecanismos jurÃdicos eficaces no sÃ³lo para proteger la integridad del medio ambiente sino tambiÃ©n para prevenir el deterioro ambiental (CP arts. 79 y 80). En esas condiciones, tambiÃ©n es deber de las autoridades evitar que la concesiÃ³n de la explotaciÃ³n de un recurso natural pueda permitir un abuso de derecho por parte del concesionario, ya sea porque el particular proceda a explotar el recurso de manera insostenible, o ya sea porque obstaculice a terceros que necesitan el acceso recursos esenciales y vitales como el agua, pues esta Corte ya habÃa seÃ±alado que "el acceso al agua potable es algo a lo cual tiene derecho una comunidad"[38] . Por ende, es posible que la regulaciÃ³n especÃfica de determinadas formas de concesiÃ³n sobre ciertos recursos sea insuficiente, o que eventualmente, en la prÃ¡ctica, los concesionarios que explotan estos recursos naturales puedan incurrir en abusos y que las autoridades encargadas de la vigilancia no cumplan adecuadamente sus funciones, todo lo cual plantea situaciones

inconstitucionales. Por ello, en anterior oportunidad, esta CorporaciÃ³n otorgÃ³ una tutela contra un particular que estaba abusando de una concesiÃ³n de aguas, frente a la negligencia de las autoridades que debÃan ejercer el control. Dijo entonces la Corte:

"EstÃ¡ acreditado en el proceso que el demandado utiliza la concesiÃ³n de aguas que le fue otorgada con absoluto desconocimiento de la ley y por fuera de toda racionalidad. En efecto, no realiza el aprovechamiento de las aguas con eficiencia y economÃa sino con evidente despilfarro; las utiliza excediendo los aforos otorgados en la concesiÃ³n, y ha obstruido por distintos medios el cauce del canal, hasta el punto de dejar sin acceso al recurso al resto de los usuarios y concesionarios.

Con su conducta, en la prÃ¡ctica, el demandado ha sustituido a la entidad administradora del recurso en el ejercicio propio de los poderes de disposiciÃ³n y regulaciÃ³n que tiene sobre Ã©ste, en razÃ³n de la negligencia de Ã©sta en utilizar las facultades de que ha sido investida para asegurar su aprovechamiento en debida forma, segÃºn los mandatos legales.

(...)

No cabe duda que el uso abusivo de una concesiÃ³n de agua, como ocurre en el presente caso, tiende a degenerar en una situaciÃ³n de hecho, pues caracteriza una evidente usurpaciÃ³n de competencias de las autoridades pÃºblicas y por ende una sustituciÃ³n del poder estatal.

SegÃºn los planteamientos que se han hecho la Sala considera que la tutela es procedente contra el mencionado particular, en atenciÃ³n a que su conducta es violatoria de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los peticionarios e igualmente de los demÃ¡s concesionarios y usuarios de las aguas. Es decir, dicha conducta no sÃ³lo amenaza lesionar derechos fundamentales individuales, sino que igualmente afecta de manera directa y en forma grave un interÃ©s colectivo.[39] "

Los demandantes tienen entonces razÃ³n en que, en determinados casos, la concesiÃ³n se ha traducido en un olvido de parte de las autoridades de sus responsabilidades ambientales. Sin embargo, la eventualidad de esas situaciones inconstitucionales no convierte en ilegÃtima la posibilidad de utilizar la figura de la concesiÃ³n en materia de recursos naturales, por lo cual el cargo de los demandantes no es vÃ¡lido.

Quinto asunto bajo revisiÃ³n: distinciÃ³n entre dominio eminente, propiedad estatal de determinados bienes y propiedad privada.

35- Los demandantes consideran que los artÃculos 4Â° y 43 del decreto acusado vulneran el artÃculo 102 de la Carta. SegÃºn su criterio, las riquezas naturales son bienes afectados al uso pÃºblico, por lo cual no pueden ser objeto de apropiaciÃ³n privada ya que pertenecen a la NaciÃ³n (CP art. 102). Para algunos intervinientes, el cargo de los actores no es de recibo porque las normas acusadas no violan el dominio estatal sobre las riquezas naturales, ya que no reconocen la propiedad privada de los recursos naturales sino otros derechos de los particulares, como los permisos, las autorizaciones o las concesiones. Por su parte, segÃºn la ProcuradurÃa, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables es admisible pues el artÃculo 102 superior se refiere al llamado "dominio eminente", que es compatible con el reconocimiento de la propiedad privada de ciertos bienes. Como vemos, la Corte debe previamente determinar si efectivamente las disposiciones impugnadas autorizan la propiedad privada sobre ciertos recursos naturales, y en caso de que asÃ sea, si tal reconocimiento es compatible con la propiedad estatal de ciertos recursos y con el mandato del artÃculo 102 de la Carta, segÃºn el cual "el territorio, con los bienes pÃºblicos que de Ã©l forman parte, pertenecen a la NaciÃ³n."

36- La Corte coincide con los actores en que las normas impugnadas aceptan la propiedad privada sobre algunos recursos naturales, pues el artÃculo 43 expresamente establece que "el derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberÃ¡ ejercerse como funciÃ³n social", con lo cual claramente se seÃ±ala que, conforme a ese cÃ³digo, puede haber dominio privado sobre tales recursos. Por ende, se entiende que cuando el artÃculo 4Â° de ese mismo estatuto reconoce "los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables", estÃ¡ aceptando tambiÃ©n la propiedad que algunos particulares pueden haber adquirido sobre determinados recursos naturales. En tales circunstancias, el interrogante que surge es si esa propiedad privada es compatible con la Carta.

Â

34- La ConstituciÃ³n establece lÃmites a la propiedad privada sobre ciertos bienes. AsÃ, frente a determinados bienes, el ordenamiento puede establecer una reserva al dominio privado, pues la Carta establece que determinados bienes son inembargables, imprescriptibles e inalienables (CP art. 63). Igualmente la ConstituciÃ³n establece que los recursos no renovables o que se encuentren en el subsuelo son propiedad del Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes preexistentes (CP art. 322). Sin embargo, en la medida en que la ConstituciÃ³n reconoce de manera genÃ©rica la propiedad privada (CP art. 58), se entiende que en principio Ã©sta puede recaer sobre los recursos naturales renovables, que no hayan sido sometidos por la ley a la reserva de dominio privado previstas por la Carta (CP art. 63).

35- De otro lado, para la Corte es claro que el artÃculo 102 de la Carta, que se encuentra precisamente en el capÃtulo sobre el territorio, no estÃ¡ estableciendo una forma de propiedad patrimonial de la NaciÃ³n sobre todo el territorio colombiano, pues si asÃ se interpretara esa disposiciÃ³n, no podrÃa existir propiedad privada, ni propiedad asociativa o solidaria sobre las tierras, cuando la Carta expresamente reconoce esa posibilidad para ese tipo de bienes. En efecto, no sÃ³lo genÃ©ricamente la ConstituciÃ³n admite esas mÃºltiples formas de propiedad (CP art. 58) sino que expresamente establece que es deber del Estado promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios (CP art. 64). Esto muestra que el mandato segÃºn el cual el territorio pertenece a la NaciÃ³n (CP art. 102) no significa que la Carta estÃ¡ estableciendo una forma de propiedad privativa de la NaciÃ³n sobre el territorio, entendido este como el conjunto de los espacios fÃsicos y materiales que conforman Colombia, ya que tal hermenÃ©utica serÃa incompatible con la propiedad privada o asociativa de la tierra, claramente consagrada en la Carta. Por tal razÃ³n, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que la norma segÃºn la cual el territorio pertenece a la NaciÃ³n consagra una figura diferente a la propiedad privada o pÃºblica, a saber, el llamado "dominio eminente del Estado"[40], el cual comprende todas aquellas facultades inherentes a la soberanÃa que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en Ã©l contenidos, a fin de conservar el orden jurÃdico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas. Esto significa que ese dominio eminente no es carÃ¡cter econÃ³mico, como el derecho de propiedad, sino que tiene naturaleza jurÃdico-polÃtica, pues la NaciÃ³n no es "dueÃ±a" del territorio, en el sentido de ser su propietaria, sino que le "pertenece", por cuanto ejerce soberanÃa sobre estos espacios fÃsicos, ya que el territorio es el Ã¡mbito espacial de validez de las normas estatales. Por ende, el dominio eminente sobre el territorio previsto por el artÃculo 102 es perfectamente compatible con el reconocimiento de la propiedad privada sobre tierras o recursos naturales renovables.

36- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que los artÃculos 4Âº y 43 el Decreto 2811 de 1974 demandados son vÃ¡lidos ya que hacen parte de un estatuto encargado de regular los recursos naturales renovables y se limitan a reconocer y garantizar la propiedad privada sobre recursos renovables, cuando Ã©sta ha sido adquirida con justo tÃtulo y de acuerdo a la ley. En efecto, como ya se mostrÃ³, la Carta autoriza el dominio sobre los recursos renovables, aunque, como es obvio, debido a la funciÃ³n ecolÃ³gica que le es inmamente (CP art. 58), ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones que sean necesarias para garantizar la proteccIÃ³n del medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible (CP arts. 79 y 80). AdemÃ¡s, esa misma funciÃ³n ecolÃ³gica de la propiedad y la primacÃa del interÃ©s general sobre el particular en materia patrimonial (CP art. 58) implican que, frente a determinados recursos naturales vitales, la apropiaciÃ³n privada puede en determinados casos llegar a ser inconstitucional. Igualmente la Corte considera que, con esos mismos fundamentos constitucionales, el Estado puede tambiÃ©n legÃtimamente convertir en bienes de uso pÃºblico determinados recursos renovables considerados de utilidad social, aunque, como es obvio, y teniendo en cuenta que la Carta reconoce la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, en tales eventos es deber de las autoridades reconocer y expropiar los dominios privados que se hubieran podido legalmente consolidar.

Como vemos, el cambio de paradigma que subyace a la visiÃ³n ecolÃ³gica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaÃ±o. En efecto, en el Estado liberal clÃ¡sico, el derecho de propiedad es pensado como una relaciÃ³n individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales. Esta concepciÃ³n fue legitimada, desde el punto filosÃ³fico, por autores como Locke, para quien el trabajo es necesario para que el ser humano subsista, pues sÃ³lo de esa manera puede satisfacer sus necesidades materiales, por lo cual se entiende que, por medio del trabajo productivo, la persona se apropia del bien sobre el cual ha recaÃdo su labor, con lo cual saca ese objeto del estado originario en que todos los recursos naturales pertenecÃan a todos[41]. A su vez, la economÃa polÃtica clÃ¡sica, de autores como Adam Smith, defendiÃ³ la idea de que esa apropiaciÃ³n individualista era socialmente benÃ©fica ya que permitÃa una armonÃa social, gracias a los mecanismos de mercado. Sin embargo, con la instauraciÃ³n del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relaciÃ³n estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demÃ¡s miembros de la sociedad. Es la idea de la funciÃ³n social de la propiedad, que implica una importante reconceptualizaciÃ³n de esta categorÃa del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurÃdico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social[42]. Ahora bien, en la Ã©poca actual, se ha producido una "ecologizaciÃ³n" de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sÃ³lo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (funciÃ³n social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aÃºn no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la funciÃ³n ecolÃ³gica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiaciÃ³n de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la nociÃ³n misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

Es por ello que, en los fundamentos 14 y 18 a 21 de esta sentencia, la Corte precisÃ³ que los imperativos ambientales de la Carta obligan a repensar el alcance de muchas de las categorÃas jurÃdicas tradicionales del derecho privado. Sin embargo, esa necesaria reconceptualizaciÃ³n del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la ConstituciÃ³n ecolÃ³gica no hace en sÃ misma inconstitucional la apropiaciÃ³n privada de tales recursos, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, pues la Carta expresamente reconoce la propiedad adquirida con arreglo a las leyes. Por ello, la Corte procederÃ¡ a declarar la exequibilidad de esas disposiciones, en el entendido de que ellas deben ser interpretadas tomando en cuenta la funciÃ³n ecolÃ³gica de la propiedad.

VIII. DECISIÃN

En mÃ©rito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la RepÃºblica de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n,

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artÃculos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artÃculos 4Âº y 43 del Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente”, en el entendido de que, conforme al artÃculo 58 de la ConstituciÃ³n, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables estÃ¡ sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la funciÃ³n ecolÃ³gica de la propiedad.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente”, pero Ãºnicamente en relaciÃ³n con los cargos formulados por los demandantes, esto es, por cuanto el Gobierno no se excediÃ³ en el ejercicio de las facultades extraordinarias al expedir un cÃ³digo de recursos naturales, y por cuanto los principios que orientan ese decreto y la regulaciÃ³n general que contiene son compatibles con los principios constitucionales ecolÃ³gicos, la participaciÃ³n comunitaria y la autonomÃa territorial.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLES los artÃculos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 114, 115, 116, 117 y 118 del Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente”, pero Ãºnicamente en relaciÃ³n con el cargo formulado por los demandantes, esto es, por cuanto el Gobierno no se excediÃ³ en el ejercicio de las facultades extraordinarias al modificar las normas del CÃ³digo Civil sobre servidumbre relacionadas con los recursos naturales.

Quinto: Declarar EXEQUIBLES el numeral 1Â° del artÃculo 39 de la Ley 142 de 1994, asÃ como los artÃculos 47, 56, 60, 61, 62, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 120, 122, 125, 133, 146, 151, 153, 154, 162, 170, 171, 176, 177, 209, 216, 222, 233 Y 234 del Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el CÃ³digo Nacional de Recursos Naturales Renovables y de ProtecciÃ³n al Medio Ambiente” pero Ãºnicamente por el cargo formulado por los demandantes, esto es, por cuanto la ley puede prever la figura de la concesiÃ³n para la explotaciÃ³n de los recursos naturales.

CÃ³piese, notifÃquese, comunÃquese, insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cÃºmplase y archÃvese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJÃA	EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ
Magistrado	Magistrado
CARLOS GAVIRIA DÃAZ	JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado	Magistrado
HERNANDO HERRERA VERGARA	ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado	Magistrado
FABIO MORÃN DÃAZ	JAIME VIDAL PERDOMO

Magistrado Conjuez

MARTHA VICTORIA SÃCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÃGINA

1 Al respecto puede verse la sentencia C-102 de 1994 M.P. Carlos Gaviria DÃaz.

2 Anales del Congreso, martes 27 de noviembre de 1973, p 988.

3 Anales del Congreso, jueves 22 de noviembre de 1973, p 973.

4 Anales del Congreso, martes 13 de noviembre de 1973, p 908.

5 Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 15 de marzo 3 de 1987. M.P. Dr. Hernando GÃ³mez OtÃ¡lora en Gaceta Judicial. No. 2340, pp. 173-174.

6 Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 135 del 1Âº de octubre de 1987. M.P. Dr. Hernando GÃ³mez OtÃ¡lora en Gaceta Judicial. No. 2340, pp. 173-174

7 Sentencia C-074 de 1993. MP Ciro Angarita BarÃ³n. ConsideraciÃ³n de la Corte C-1.

8 Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983. MP Manuel Gaona Cruz, ConsideraciÃ³n de la Corte Tercera en Gaceta Judicial. No 2413, p 527. Este criterio fue reiterado por la Corte Constitucional en la sentencia C-074 de 1993.

9 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 9 de abril de 1980. MP Luis Carlos SÃ¡chica en Gaceta Judicial. No 2403, pp 48 y 49.

10 Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983. MP Manuel Gaona Cruz ConsideraciÃ³n de la Corte Tercera en Gaceta Judicial. No 2413, p 527

11Ver, entre otras, C-527/94, C-055/94 y C-318 de 1995.

12Ver, entre otras, las sentencias C-416/92, C-514/92, C-498/95 y C-251/96.

13 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 9 de abril de 1980. MP Luis Carlos SÃ¡chica en Gaceta Judicial. No 2403, pp 48 y 49.

14 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 14 de abril de 1977. MP Guillermo GonzÃ¡lez Charry en Gaceta Judicial. No 2396, p 160.

15 Ver sentencia T-523 de 1994. MP Alejandro MartÃnez Caballero. Fundamento JurÃdico 2 y T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. ConsideraciÃ³n de la Corte 3.

16 Sentencia T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. ConsideraciÃ³n de la Corte 3.

17 Sentencia C-504 de 1995. MP JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo

18 Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro MartÃnez Caballero. Fundamento jurÃdico No 3.

19 Sentencia C-479 de 1992. MP JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo y Alejandro MartÃnez Caballero. ConsideraciÃ³n de la Corte No 3.

20 Ver, entre otras, las sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

21 Ver, entre otras, las sentencias C-328 de 1995 y C-535 de 1996.

22 Sentencia C-058 de 1994. MP Alejandro MartÃnez Caballero. Fundamento JurÃdico No 4.3.

23 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-058 de 1994 y C-519 de 1994.

24Ver principios 1 y 2 de la DeclaraciÃ³n de Estocolmo de 1972; principios 3 y 4 de la DeclaraciÃ³n de RÃo de Janeiro de 1992 o Carta de la Tierra; el principio 2 de la DeclaraciÃ³n sobre bosques; y World Commission on environment and development. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987, pp 8 y 43 y ss.

25Ver World Commission on environment and development. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987

26Corte Constitucional. Sentencia No. T-251/93 del 30 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes MuÃ±oz.

27 Ver sentencia C-058 de 1994. MP Alejandro MartÃnez Caballero. Fundamento JurÃdico No 4.3.

28 Ver, entre otras, las sentencias C-423 de 1994 y C-535 de 1996.

29 Sentencia C-535 de 1996. MP Alejandro MartÃnez Caballero. Fundamento JurÃdico No 15.

30 Ver sentencia C-543 de 1996. MP Carlos Gaviria DÃaz.

31 Corte Constitucional Sentencia C-371/94 del 25 de agosto de 1994. M.P JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo.

32 Ver, entre otras, las sentencias C-221 de 1997, Fundamentos JurÃdicos No 22 y ss, C-320 de 1997, Fundamentos JurÃdicos No 15 y ss y C-447 de 1997. Fundamentos JurÃdicos 21 y ss.

33 Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 1996. MP Hernando Herrera Vergara.

34 Sentencia C-647 de 1997. MP Fabio MorÃ³n DÃaz.

35 Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 1996. MP Hernando Herrera Vergara

36 Sentencia T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. ConsideraciÃ³n de la Corte 5.

37 Ver, entre otras, las sentencias T-379 de 1995, C-028 de 1997 y C-647 de 1997.

38 Sentencia T-523 de 1994. MP Alejandro MartÃnez Caballero. Fundamento JurÃdico B-2

39 Sentencia T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. ConsideraciÃ³n de la Corte 5.

40 Ver, por ejemplo, Alvaro Copete Lizarralde. Lecciones de derecho constitucional. BogotÃ¡: Lerner, 1960, p 10 y ss.

41 Ver John Locke. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. CaqÃtulo (sic) 5, pÃ¡rrafos 28 y ss.

42 Ver LeÃ³n Duguit. TraitÃ© de Droit Constitutionnel. Paris: Boccard, Tomo III, p 664.

Fecha y hora de creación: 2024-06-01 06:35:49