



Sentencia 649 de 1997 Corte Constitucional

SENTENCIA C-649/97

CONTRATACION DE EVALUACION DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL-Constitucionalidad

No puede aparecer exótico que la norma acusada autorice contratar la evaluación de los estudios de impacto ambiental, mas aún si se tiene en cuenta que, como se dijo antes, la competencia para evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental, le corresponde a la administración. Es decir, que la evaluación que hace el contratista no se torna definitiva ni vinculante para la administración, sino que apenas constituye un criterio para que ésta proceda a determinar si dicha evaluación amerita confiabilidad y sí, en consecuencia, puede servir de sustento para la expedición de la licencia ambiental. En tal virtud, el contratista no sustituye o suplanta a la administración en la competencia que le ha sido asignada para evaluar los estudios de impacto ambiental; es apenas un mero colaborador de ella. Esta puede, en consecuencia, apartarse, revisar y aun ignorar los criterios evaluativos expuestos por el contratista. No aprecia la Corte cómo la emisión de un concepto técnico, sobre el mérito de un estudio de impacto ambiental, sometido luego a revisión y evaluación por los funcionarios competentes de la entidad ambiental configure la violación de los preceptos constitucionales invocados por el demandante.

PROPIEDAD ESTATAL SOBRE RECURSOS NATURALES RENOVABLES-Facultad legislativa de establecer reservas

Los recursos naturales renovables pertenecen al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes por particulares. También pertenecen al Estado los terrenos baldíos, considerados bienes fiscales adjudicables, cuya apropiación, o adjudicación y recuperación puede regular el legislador. Esta titularidad tiene fundamento en los artículos 8, 63, 79 inciso 2, 80, 102, 330, parágrafo, de la Constitución. Con fundamento en dicha titularidad es que el Estado puede hacer reservas para el manejo, conservación, y restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social. No alude la Constitución expresamente a las reservas de recursos naturales, sólo en el art. 365 se refiere a un tipo específico de reservas, pero para finalidades diferentes. Con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que mas adelante se hará.

RESERVA NATURAL EN PROPIEDAD PRIVADA

Dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella esta afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Cometido estatal que se cumple con acción legislativa y actividad administrativa

El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

PARQUES NATURALES-Protección constitucional

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

PARQUES NATURALES-Imposibilidad legislativa y administrativa de sustraer áreas

La voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los

arts. 79 y 80, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

RESERVA FORESTAL-Facultad legal para sustraer áreas

Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.

CONSEJO TECNICO DE POLITICA Y NORMATIVIDAD AMBIENTALES-Constitucionalidad

Es facultad discrecional del legislador, conforme al art. 150-7-23, la creación de este tipo de organismos, la determinación de la forma de su integración y el señalamiento de las funciones que les corresponde desarrollar. No puede considerarse inconstitucional la integración de dicho consejo, por la circunstancia de no incluirse a las múltiples organizaciones que se ocupan de la problemática del ambiente. Incluirlos a todas sería incluso contraproducente porque podría verse afectada la operatividad y la eficiencia de un consejo cuya labor es eminentemente técnica y que demanda una asesoría ágil y dinámica. De otra parte, el legislador goza de una amplia libertad para configurar las normas jurídicas que señale la manera de hacer efectiva la participación ciudadana, sólo limitada por los criterios de racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad y finalidad. No resulta, en consecuencia, inconstitucional la norma, porque el legislador no hubiera utilizado su competencia discrecional para conformar la norma jurídica acusada, en el sentido en que lo que pretende el Defensor del Pueblo, pues ya se ha visto que si se reguló abundantemente la participación ciudadana en otras normas de la misma ley.

Referencia: Expediente D-1671

Normas Demandadas:

Demandada de inconstitucionalidad de los artículos 5º. numerales 17 y 18 (parciales) y parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 99 de 1993.

Actor: José Fernando Castro C.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., diciembre tres (3) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda instaurada por el doctor José Fernando Castro Caycedo, en su condición de ciudadano y Defensor del Pueblo, contra algunos apartes de los numerales 17 y 18 del artículo 5º. y el parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 99 de 1993, afirmando su competencia con fundamento en lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. TEXTOS DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcriben a continuación los numerales 17 y 18 del art. 5º. y el art. 11 de la ley 99 de 1993, destacando en negrilla los segmentos demandados.

LEY 99 DE 1993

"Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA - y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE:

(...)

17. Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental;

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

(...)

"Artículo 11. Del Consejo de Gabinete. Estará integrado por el Ministro quien lo presidirá, el Viceministro, el Secretario General, quien actuará como su secretario, y los Directores Generales del Ministerio y el Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales

Naturales. Es función principal del Consejo armonizar los trabajos y funciones de las distintas dependencias, recomendar al Ministerio la adopción de decisiones y permitir la adecuada coordinación en la formulación de las políticas, expedición de las normas y orientación de las acciones institucionales del Ministerio, o para el cumplimiento de sus demás funciones.

PARAGRAFO 1. Del Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental. Créase el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales, adscrito al Despacho del Ministerio del Medio Ambiente. El Consejo estará presidido por el Viceministro, integrado por dos representantes de las universidades, expertos en asuntos científicos y tecnológicos y sendos representantes de los gremios de la producción industrial, agraria y de minas e hidrocarburos, a razón de uno por cada sector, escogidos conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional. Este Consejo contará con una secretaría técnica integrada por dos profesionales de alto nivel técnico y amplia experiencia, los cuales serán nombrados por el Ministerio del Medio Ambiente. El Consejo Asesor tendrá como función principal asesorar al Ministro sobre la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado, y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales.

III. LA DEMANDA.

El doctor José Fernando Castro Caycedo, en su calidad de ciudadano y Defensor del Pueblo, demandó ante la Corte Constitucional, la declaración de inexequibilidad de algunos apartes de los numerales 17 y 18 del artículo 5 y el parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 99 de 1993, por considerar que violan los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 63, 79, 80, 102, 103 de la Constitución.

El concepto de la violación, en relación con el numeral 17 del artículo 5 lo expone de la siguiente manera:

La evaluación de los estudios de impacto ambiental es una función de las autoridades ambientales que no puede delegarse en terceros, ajenos a entidades como el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales o los municipios que tengan más de un millón de habitantes.

El estudio del impacto ambiental es el principal instrumento para la adopción de decisiones en materia ambiental y para la planificación. En dicho estudio se definen las medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de los efectos negativos que en el ambiente pueda producir una obra o actividad.

El estudio de impacto ambiental es un requisito indispensable para obtener la licencia ambiental. Por las características que tiene y por los aspectos de su contenido, la función de evaluarlo está asignada a la autoridad ambiental, como se desprende de los artículos 51 y 57 de la misma Ley.

Se altera el principio general de responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 C.P.), cuando la norma acusada asigna a particulares las funciones que corresponde cumplir a la autoridad ambiental, modificando de esta manera el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

Cuando se permite que sean particulares contratados por la autoridad ambiental quienes evalúen los estudios de impacto ambiental, se pone en riesgo la diversidad étnica y cultural de la Nación (arts. 7, 8 C.P.).

Las licencias ambientales constituyen expresión de lo que podemos denominar "La soberanía ambiental del pueblo colombiano". La función de control ambiental forma parte de la soberanía nacional.

La herramienta fundamental para lograr el cumplimiento de las funciones ambientales a cargo del Estado, previstas en los artículos 79 y 80 de la C.P., es la licencia ambiental, y el principal elemento de información y análisis en el estudio de impacto ambiental.

- En relación con la inflexión verbal "sustraer" del numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, sostiene:

El artículo 674 del Código Civil establece que son bienes de uso público aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como las calles, plazas, puentes y caminos. Igualmente, tienen dicho carácter, otros bienes, como los parques naturales y los que constituyen el patrimonio ecológico de la Nación.

La Constitución consagra de manera expresa que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Corresponde privativamente al legislador determinar cuáles son los bienes de uso público (art. 63).

Permitir que la autoridad administrativa ambiental efectúe la "sustracción" de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, implica otorgar una atribución que es propia del legislador. Además, ello puede conducir al deterioro de los escasos ecosistemas que se encuentran protegidos en el país.

- En relación con el Parágrafo 1 del artículo 11, arguye:

La democracia participativa y pluralista hace parte de los principios constitucionales consagrados en el art. 1 de la Carta.

Dentro de los fines esenciales del Estado está el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten". Por lo tanto, el Estado a través de la administración no puede desconocer el derecho que tienen las personas a participar en las decisiones que afectan al ambiente.

La participación, como se desprende del ordenamiento superior, es un deber y un derecho que tienen los ciudadanos, los grupos, las asociaciones, las comunidades, para ejercer el control, la fiscalización, la vigilancia de las actuaciones institucionales.

El Ministro del Medio Ambiente requiere la asesoría de los diferentes sectores que representan a las comunidades, las asociaciones y demás organizaciones que trabajan por el medio ambiente. Privar a dichos sectores del cumplimiento de esa actividad implica la negación del derecho a la participación.

"Los derechos de la tercera generación como el medio ambiente, son derechos de solidaridad, que buscan necesariamente la cooperación, uniendo esfuerzos comunes del Estado, sus servidores y los asociados".

"Al impedir el acceso a más de trescientas organizaciones existentes en materia ambiental, agrupadas en corporaciones como ECOFONDO, se les imposibilita con ello, que constituyan mecanismos democráticos de representación en las instancias de participación, concertación y control ambiental. De esta manera también se vulnera la Constitución (art. 103 inc 9. segundo)".

"Si se observa la composición del Consejo técnico Asesor de Política Ambiental, son los gremios de la producción industrial, agraria y de minas e hidrocarburos, a razón de uno por cada sector, y dos representantes de las universidades, los que están definiendo los contenidos de las normas ambientales que se expiden en nuestro país".

"Al no establecer participación a las organizaciones ambientales no gubernamentales, ni a los grupos étnicos o de las comunidades en general, se restringe el derecho constitucional que tienen a participar en las decisiones que puedan afectarlos (art. 79 C.N.)".

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

La ciudadana Gloria Lucía Alvarez Pinzón, actuando en calidad de apoderada del Ministerio del Medio Ambiente, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas. Se resumen así los apartes más importantes de su intervención:

Cuando el numeral 17 del artículo 50. permite que el Ministerio del Medio Ambiente contrate la elaboración o evaluación de estudios de carácter técnico o científico, no está haciendo otra cosa que reconocer que el Estado puede utilizar los avances investigativos o tecnológicos que procuren el logro del equilibrio entre el desarrollo económico y el ambiente. No por ello, se está entregando a los particulares la función de velar por el derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano y de garantizar el desarrollo sostenible.

Pretender que el Estado planifique y decida en materia ambiental únicamente con los elementos de juicio que le puedan aportar sus funcionarios, podría conducir a graves equivocaciones en la toma de decisiones.

- Con respecto a la acusación contra el vocablo "sustraer" que contiene el numeral 18 del artículo 5, luego de hacer un recuento sobre el perfil del Sistema de Parques Nacionales Naturales en Colombia, concluye :

"...cuando la administración declara, reserva y delimita un área para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, dentro de sus límites pueden quedar incluidos bienes de uso público, bienes baldíos, bienes fiscales propiamente dichos, bienes de propiedad privada individual o colectiva, recursos naturales renovables, y todos estos bienes y valores quedan afectados y destinados al cumplimiento de las finalidades de conservación, perpetuación y protección previstas y descritas en el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974".

".... la naturaleza de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales no depende del titular de los bienes en ellas existentes, de si éste es el Estado o los particulares, sino de la esencia de la afectación que recae sobre ellos".

"Es en la afectación del área donde debemos detenernos y no en el titular de los bienes, ni en las características que éstos detentaban antes de la afectación, pues cuando un bien queda incluido dentro de un área del sistema, su uso sólo puede ser aquel que persiga las finalidades antes expuestas y sólo puede ser ejercido en la forma en que autorice el régimen del área, independientemente de su titular o características anteriores".

"Es por esto que cuando se inscribe en el Registro de Instrumentos Públicos el acto administrativo mediante el cual se declara un área, no se está registrando un acto dispositivo de dominio sobre un bien, sino haciendo oponible la afectación, en lo relativo a las restricciones sobre disposición del derecho de dominio, a los particulares o personas públicas que son titulares e derechos de propiedad dentro del área".

"Debido al interés nacional o público que encierra la conservación de las áreas que integran el Sistema de Parques nacionales Naturales, ellas han sido catalogadas por el legislador como de utilidad pública; esto significa que el Estado se encuentra legitimado, motivado y amparado en el interés público y en el beneficio colectivo para afectar un espacio determinado, destinarlo a su conservación, regular su uso y manejo para el logro de este fin, e imponer las limitaciones a los derechos y las restricciones que esta decisión de Estado conlleve".

"La utilidad pública es entonces el fundamento o concepto central a partir del cual surge la afectación que recae sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales".

- Al referirse al parágrafo 1 del artículo 11, dice que su contenido no viola las normas constitucionales invocadas por el actor.

En su opinión, el referido Consejo constituye una instancia de participación, coordinación y apoyo técnico en procura de la conservación del ambiente, los recursos naturales y los integrantes de la comunidad.

Un análisis integral de la Ley 99 de 1993, fácilmente permite concluir que ella ofrece instancias y alternativas de participación a todos los entes, organizaciones ambientales no gubernamentales, grupos étnicos y a la comunidad en general, como se desprende de la lectura de los artículos 4, 13, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 al 82, los cuales consagran mecanismos de participación ciudadana en la determinación de política y en

las actuaciones administrativas ambientales.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

En oportunidad, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda y solicitó que se declare la exequibilidad de las normas censuradas, con razonamientos que él mismo resume así:

Las licencias ambientales, constituyen una herramienta administrativa destinada a controlar la actividad de las personas susceptible de ocasionar daños notables e irreversibles al ambiente, con las consecuencias que ello implica para la vida de los seres humanos.

Las licencias ambientales deben estar precedidas de estudios de impacto ambiental. Dichos estudios requieren de una evaluación que, en algunos casos, exige el recaudo de los elementos técnicos y científicos para cuya obtención es necesario vincular organismos especializados. El Ministerio del Medio Ambiente establece los términos de referencia requeridos para elaboración y evaluación.

La norma parcialmente demandada, esto es, el numeral 17 del art. 50., no transgrede los postulados de la Carta Política; por el contrario, desarrolla principios constitucionales que tienden a la protección de un ambiente sano, en la medida en que permite que el Estado, cuando se encuentren en capacidad por falta de elementos técnicos o de recursos humanos para desarrollar las funciones encomendadas por el constituyente, pueda acudir a los instrumentos propios de la contratación.

En lo que atañe al problema de la sustracción de las reservas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, anota:

"De conformidad con la definición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, artículo 327, el Sistema Nacional de Parques Naturales está compuesto por el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, son reservados por el Estado, con el objeto de perpetuarlos o protegerlos".

"Conforme a los artículos 328, 334 y 335 del Decreto 2811 de 1974, comete a la Administración declarar, reservas y alinderar tales áreas y en ellas pueden incluirse bienes de uso público, fiscales, baldíos, de propiedad privada o colectiva, como también recursos naturales renovables, los cuales quedan afectados y destinados al cumplimiento de las finalidades allí previstas".

"Debe tenerse en cuenta que dentro de las áreas afectadas pueden habitar comunidades que con anterioridad a la declaratoria efectuada por la administración tenía derechos adquiridos, los cuales han (sic) respetarse, estando facultado el Estado, según el artículo 335 del Derecho 2811 de 1994, para adquirir estos bienes. En caso de no ser adquiridos, los derechos sobre tales bienes pueden limitarse en aras de interés colectivo, como también en defensa de los derechos fundamentales de las personas".

En cuanto al párrafo 1 del artículo 11 manifiesta, con apoyo en la sentencia C-423 del 29 de noviembre de 1994, que este precepto no vulnera la Constitución, porque la ley 99/93, a partir de su art. 69 regula los modos y procedimiento de participación ciudadana, señalando la forma en que las personas pueden actuar respecto a las decisiones que afectan el ambiente. Así, se regula el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (art. 69), el trámite de las peticiones de intervención (art. 70), la publicidad de las decisiones y el trámite para el desarrollo de las audiencias públicas que deben preceder a las decisiones en materia ambiental (art. 72).

Concluye, por consiguiente, que es un órgano de asesoría que en nada vulnera la Constitución Política y garantiza la participación de sectores directamente vinculados con las funciones asignadas al Ministerio del Medio Ambiente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Los problemas jurídicos planteados.

Según los antecedentes que se han relatado le corresponde a la Corte resolver los siguientes interrogantes:

- La evaluación de los estudios de impacto ambiental es una actividad que compete única y exclusivamente al Ministerio del Medio Ambiente, a través de su personal de planta o, por el contrario, es posible acudir al mecanismo de la contratación para realizar dicha evaluación?
- La función de sustraer, total o parcialmente, las áreas que integran el sistema nacional de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales puede asignarse a la administración o, es una competencia privativa del legislador. Es decir, sólo a éste corresponde realizar dicha actividad?
- La creación e integración del Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales desconoce los derechos de participación ciudadana?

2. La solución a los problemas planteados.

2.1. La evaluación de los estudios de impacto ambiental.

2.1.1. El derecho que tienen todas las personas, las generaciones presentes y futuras a gozar de un ambiente sano, que emerge del conjunto normativo configurativo del sistema ambiental contenido en los arts. 8, 63, 67 inciso 2, 79, 80, 81, 82, 88, 93, 94, 226, 267 inciso 3, 268-7, 277-4, 282-5, 300-2, 310, 313-7-9, 331, 332, 33 inciso final y 340 de la Constitución Política es, sin lugar a dudas, el fundamento de la obligación que la legislación ambiental ha impuesto a las personas de presentar una declaración de efecto o de impacto ambiental, sustentada en la

realización de los correspondientes estudios técnicos, acerca de cuales son las consecuencias que en el ambiente o en los recursos naturales va a producir el desarrollo o ejecución de una determinada obra o actividad.

Los orígenes de la declaración de efecto o de impacto ambiental se remontan a la ley 23 de 1973 que estableció una serie de normas relativas a la prevención y control de la contaminación del ambiente y la conservación y restauración de los recursos naturales, los cuales constituyen mecanismos para proteger la vida, la salud y, en general, el bienestar de las personas.

Los arts. 27 y 28 del decreto 2811 de 1994 (Código Nacional de Recursos Naturales y Renovables y de Protección al Medio Ambiente) se ocuparon de regular la institución, en el sentido de que toda persona natural o jurídica, pública o privada que proyectara realizar o realizar cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental estaba en la obligación de declarar el peligro presumible que se derive o sea consecuencia de la obra o actividad y que para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier otra actividad que, por sus características pudiere producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requería el estudio ecológico o ambiental previo y la obtención de la respectiva licencia.

2.1.2. La declaración de efecto o impacto ambiental, la obligación de presentar los estudios que le sirvan de soporte y de obtener la respectiva licencia, igualmente son objeto de regulación en la ley 99 de 1993. En efecto, normas de dicha ley disponen:

- Los estudios de impacto ambiental constituyen el instrumento básico para la toma de decisiones con respecto a la construcción de obras y el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar significativamente el ambiente natural, creado y cultural y deben contener la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental, según los términos de referencia fijados por éstas. Dicha información básicamente debe versar sobre: la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, la evaluación de los impactos que puedan producirse, y el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad, todo de acuerdo con las políticas y regulaciones que en materia ambiental establezca el Ministerio del Medio Ambiente, en ejercicio de las competencias que le han sido asignadas (arts. 5 numeral 11, y 57).

- Compete al Ministerio, en algunos casos, la evaluación de los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente con arreglo al procedimiento establecido en la ley. Esta competencia puede ser asignada a las corporaciones regionales y a las entidades territoriales. Dicha licencia puede ser objeto de revocación o suspensión cuando no se cumplan las condiciones y exigencias en ellas establecidas (arts. 5-15, 53, 54 y 62).

- Es obligatoria la licencia ambiental cuando se trate de la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que según la ley o los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Dicha licencia, en cuanto el beneficiario cumpla con los requisitos en ella establecidos en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales, permite la ejecución o el ejercicio de la correspondiente obra o actividad (arts. 49 y 50).

2.1.3. El demandante formula el cargo de inconstitucionalidad, bajo la idea de que la expresión censurada viola los artículos 6, 7, 8 y 63 de la Constitución Política, en razón de que ella autoriza la contratación de la evaluación de los estudios de impacto ambiental.

Es de observar, en primer lugar, que la autorización para contratar los referidos estudios, esta condicionada a que efectivamente sea necesario acudir al mecanismo de la contratación para cumplir con las funciones relativas a la evaluación de éstos. En efecto, la expresión "*cuando sea necesario*" que aparece en la norma a continuación del verbo rector "contratar", indica que tal situación o eventualidad no es la señalada con carácter ordinario ni es excluyente, sino que con ella se pretende prever una situación extraordinaria o de ocurrencia esporádica.

Evaluar significa sopesar, justipreciar, valorar. Referido ello a los estudios de impacto ambiental indica calificar su mérito o viabilidad para efectos de otorgar la licencia ambiental.

A juicio de la Corte, el sentido de la norma cuestionada no fue otro que el de permitir la contratación con personas o entidades públicas o particulares, profesionales y capacitadas en la materia, cuando los recursos institucionales disponibles no fueren suficientes o idóneos para realizar la mencionada evaluación.

Las entidades públicas no solamente cumplen los diferentes cometidos públicos o sociales acudiendo al ejercicio directo de los poderes o prerrogativas de que han sido dotadas por el legislador, sino que la fórmula del contrato muchas veces se revela como el medio mas idóneo para alcanzar dichas finalidades. Es mas, la profesionalización, la capacidad técnica y financiera de personas ajenas a la administración, y otras cualidades relevantes, pueden determinar que sea mas conveniente para los intereses públicos o sociales acudir a la celebración de contratos con ésta.

En el Estado moderno de hoy, no resulta extraña o insólita la colaboración de los particulares, a través de la técnica de la contratación, y ni siquiera la asunción por éstos de funciones públicas en determinados casos, pues lo que interesa es el resultado práctico que se logra con la satisfacción concreta de los intereses públicos y sociales, aun mediando el concurso de aquéllos.

Los principios de eficacia y eficiencia, economía y celeridad constituyen criterios orientadores de la función administrativa (art. 209 C.P.). Por lo tanto, puede resultar mas conveniente a los intereses de la administración que la evaluación de dichos estudios, que naturalmente requieren de especial versación y capacitación técnica, se confíen a contratistas.

Impedir que la administración obtenga el concurso de asesores o expertos, por la vía de la contratación, privaría a ésta de la utilización de las experiencias y tecnologías de las cuales aún no dispone y de contar con criterios que pueden resultar más confiables, para preservar los recursos naturales y el ambiente.

La contratación como instrumento de apoyo a la actividad administrativa tiene aval constitucional en el inciso final del art. 150, según el cual compete al Congreso expedir el estatuto general de la contratación de la administración pública y en especial el de la administración nacional. Por lo tanto, no puede aparecer exótico que la norma acusada autorice contratar la evaluación de los estudios de impacto ambiental, mas aún si se tiene en cuenta que, como se dijo antes, la competencia para evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental, le corresponde a la administración. Es decir, que la evaluación que hace el contratista no se torna definitiva ni vinculante para la administración, sino que apenas constituye un criterio para que ésta proceda a determinar si dicha evaluación amerita confiabilidad y sí, en consecuencia, puede servir de sustento para la expedición de la licencia ambiental. En tal virtud, el contratista no sustituye o suplanta a la administración en la competencia que le ha sido asignada para evaluar los estudios de impacto ambiental; es apenas un mero colaborador de ella. Esta puede, en consecuencia, apartarse, revisar y aun ignorar los criterios evaluativos expuestos por el contratista.

No aprecia la Corte cómo la emisión de un concepto técnico, sobre el mérito de un estudio de impacto ambiental, sometido luego a revisión y evaluación por los funcionarios competentes de la entidad ambiental configure la violación de los preceptos constitucionales invocados por el demandante. En consecuencia, con la contratación de los referidos estudios no se afecta la riqueza natural y la diversidad étnica y cultural, pues éstas quedan incólumes, y no se desplaza la responsabilidad de los servidores públicos de la entidad respectiva, porque éstos no se sustraen de sus funciones y de las obligaciones que les son propias, ni mucho menos se lesiona lo que el actor llama "soberanía ambiental".

2.2. La sustracción de áreas del sistema de parques nacionales naturales y de zonas de reserva.

2.2.1. Según la demanda, es inconstitucional el vocablo "sustraer" del numeral 18 del artículo 50., porque al Ministerio del Medio Ambiente no se le puede atribuir por el legislador, por ser una competencia exclusiva de éste, la sustracción de las áreas que integran el sistema de parques naturales y las reservas forestales nacionales.

Para sustentar el cargo de inconstitucionalidad el Defensor del Pueblo cita el art. 63 de la Constitución, que dice:

"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Con apoyo en dicha norma sostiene que teniendo las áreas y zonas mencionadas, el carácter de bienes de uso público, y dado el carácter que éstos tienen de inalienables, imprescriptibles e inembargables, no es permisible que el legislador en la norma en referencia le otorgue a la administración la competencia para realizar la referida sustracción. Es decir, que sólo a aquél le corresponde adoptar este tipo de medidas.

2.2.2. Esta Corte se refirió a las calidades de los bienes del Estado así en la sentencia No. T- 572/94¹:

"La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que "los bienes de uso público... son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

"Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público. No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. Por ello, durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia había dicho que "el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio sui generis"² Y la Corte Constitucional también ha diferenciado con nitidez, en anteriores decisiones, el dominio público y la propiedad privada. Así, según la Corte, los bienes de dominio público se distinguen "por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1º), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público.³" En particular, sobre los bienes de uso público, la Corte señaló en esa misma sentencia que éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y precisó tales características en los siguientes términos:

a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados.⁴"

"En ese orden de ideas, al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público. Si, además, esos bienes se ligan con la recreación (art. 52 C.P.) con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo sostenible (art. 80 C.P.), ello implica adicionalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su

destinación al uso público, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82 ibídem).

2.2.3. Debe precisar la Corte, en primer término, cual es el alcance de la regulación contenida en el art. 63 de la Constitución. Con este propósito observa que esta norma distingue entre: bienes de uso público; parques naturales; tierras comunales de grupos étnicos; tierras de resguardo; patrimonio arqueológico de la Nación, así como otros bienes determinados por el legislador, que tienen la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

2.2.4. Se equivoca el demandante, cuando asimila los bienes de uso público a que alude el art. 674 del Código Civil, con los demás bienes que menciona la referida disposición constitucional, es decir, tanto los allí determinados, como otros que la ley pueda afectar con las limitaciones antes mencionadas.

En tal virtud, la Corte analizará el cargo bajo la perspectiva de si la circunstancia de que los parques naturales tengan o sufran dichas limitaciones, inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad para sustraer las áreas que hacen parte de los mismos. Igualmente, analizará si en relación con las zonas que conforman reservas forestales, opera idéntica prohibición para el legislador.

El art. 47 del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), reguló lo relativo al establecimiento de reservas de recursos naturales renovables, en los siguientes términos:

"Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos".

"Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión de uso a particulares".

Los recursos naturales renovables pertenecen al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes por particulares. También pertenecen al Estado los terrenos baldíos, considerados bienes fiscales adjudicables, cuya apropiación, o adjudicación y recuperación puede regular el legislador (art-150-18).

Esta titularidad tiene fundamento en los artículos 8, 63, 79 inciso 2, 80, 102, 330, parágrafo, de la Constitución. Con fundamento en dicha titularidad es que el Estado puede hacer reservas para el manejo, conservación, y restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social.

No alude la Constitución expresamente a las reservas de recursos naturales, sólo en el art. 365 se refiere a un tipo específico de reservas, pero para finalidades diferentes. Sin embargo, el fundamento constitucional de aquéllas se deduce de las siguientes normas:

Del art. 8, que señala al Estado la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Del art. 63 que alude a los parques naturales, a las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y al patrimonio arqueológico de la Nación.

Del art. 79, que consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y que le asigna al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Del art. 80, inciso 1, en concordancia con el art. 339, que asigna al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Del art. 80, inciso 2, según el cual es deber del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Conviene anotar, acorde con lo expuesto, que la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales vgr. reservas en flora, fauna, agua, etc. o en relación con determinadas áreas del territorio nacional que están destinadas a algunos grupos étnicos o asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público o social. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual caben múltiples especies.

2.2.5. El artículo 327 del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente define los parques nacionales, así:

"Se denomina sistema de parques nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales, o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran".

De dicha definición se concluye que los parques nacionales configuran un tipo específico de reserva, la cual a su vez, está constituida por diferentes clases de áreas que tienen diversas destinaciones, según se desprende del art. 329 de dicho Código que expresa:

"El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas:

Parque Nacional: Área de extensión que permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;

Reserva natural: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;

Área natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;

Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional;

Santuario de fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;

Vía parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento".

Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación.

2.2.6. Observa la Corte que con anterioridad a la Constitución de 1991, siempre se consideró que la regulación en materia de reservas correspondía al legislador, quien determinaba la competencia, y los requisitos y condiciones para su constitución. Salvo en algunos casos en que directamente se estableció por el legislador la reserva (vgr. la de la Sierra de la Macarena), otras, fueron establecidas por la administración con arreglo a las directrices trazadas por el legislador. Así, específicamente la ley señaló competencia al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA- para constituir reservas sobre terrenos baldíos para colonización y otras finalidades (art. 30. ley 135/61) y al INDERENA para constituir reservas sobre recursos naturales renovables (art. 38, letra b) del decreto 133/76).

Igualmente, le correspondía al legislador regular lo relativo a la extinción, modificación o sustracción de las áreas de reserva.

2.2.7. Como se ha explicado la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables.

Lo anterior conduce a considerar que, con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que mas adelante se hará.

El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración

facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

Finalmente estima la Corte que debe precisar lo siguiente:

Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.

En razón de lo anterior, la Corte estima que es inconstitucional la expresión "y sustraer" incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, mas no cuando se trate de zonas de reserva forestal.

2.3. La creación e integración del Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales.

El cargo contra el parágrafo 1 del art. 11, lo estructura el demandante bajo la consideración de que ésta disposición desconoce la participación ciudadana en las decisiones relativas al ambiente que pueden afectar a la comunidad, pues al disponerse la integración de dicho Consejo en la forma prevista en la norma, "se impidió el acceso a más de 300 organizaciones existentes en materia ambiental agrupadas en instituciones como ECOFONDO".

La Constitución promueve, facilita y efectiviza la participación ciudadana, como se infiere del conjunto normativo integrado, por el preámbulo y, entre otras, por las siguientes disposiciones: arts. 1, 2, 3, 40, 78, 79, 103, 104, 152-d, 270, 318, 342, 369.

Dicha participación, no se reduce a la simple intervención política en la conformación del poder político, sino que se extiende al ejercicio mismo de éste, cuando el ciudadano lo vigila, o participa en la toma de decisiones en los diferentes niveles de autoridad, en aquellos asuntos que pueden afectarlo en sus intereses individuales o colectivos, e igualmente, cuando participa en el control del poder, a través, entre otros mecanismos, del ejercicio de las diferentes acciones públicas o de la intervención en los procesos públicos, que consagran la Constitución y la ley.

Interesa precisar que el parágrafo acusado se contrae a la creación del Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental al cual se le ha señalado, como función principal, "asesorar al Ministro sobre la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales".

Es algo normal, la existencia en el seno de la administración de comités o consejos de carácter técnico integrados por expertos en diferentes materias, que tengan como misión ilustrar el criterio de quienes tienen la competencia para adoptar políticas y decisiones. Es lo que algunos autores denominan la actividad consultiva de la administración, que se desarrolla mediante la creación de órganos que realizan esta actividad y cuyos conceptos normalmente no atan a aquéllo.

En la forma como esta diseñado el aludido consejo, se aprecia que simplemente cumple una función consultiva, no vinculante, pues su actividad se limita a la labor de asesoría en la referida materia.

Es facultad discrecional del legislador, conforme al art. 150-7-23, la creación de este tipo de organismos, la determinación de la forma de su integración y el señalamiento de las funciones que les corresponde desarrollar.

No puede considerarse inconstitucional la integración de dicho consejo, por la circunstancia de no incluirse a las múltiples organizaciones que se ocupan de la problemática del ambiente. Incluirlas a todas sería incluso contraproducente porque podría verse afectada la operatividad y la eficiencia de un consejo cuya labor es eminentemente técnica y que demanda una asesoría ágil y dinámica.

De otra parte, el legislador goza de una amplia libertad para configurar las normas jurídicas que señale la manera de hacer efectiva la participación ciudadana, sólo limitada por los criterios de racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad y finalidad.

En lo relativo al manejo, preservación y restauración del ambiente el legislador en el Título X de la ley 99/93 determinó los modos y procedimientos de participación ciudadana, cuando reconoció: el derecho de los administrados a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (arts. 69 y 70); el derecho de éstos a conocer las decisiones sobre el ambiente, con el fin de que puedan impugnarlas administrativamente o por la vía jurisdiccional (arts. 71 y 73); el derecho a intervenir en las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite (art. 72); el derecho de petición de informaciones en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que dichos elementos puedan ocasionar en la salud humana (art. 74).

Igualmente, en desarrollo del derecho de participación, se prevé el ejercicio de las acciones de cumplimiento y populares (arts. 87 y 88 C.P., Ley 393/97, 75 de la ley 99/93, 8 de la ley 9/89 y 118 del decreto 2303/89).

Como puede observarse constitucional y legalmente aparece regulado el derecho a la participación ciudadana en lo relativo a las decisiones que pueden afectar al ambiente. No resulta, en consecuencia, inconstitucional la norma, porque el legislador no hubiera utilizado su competencia discrecional para conformar la norma jurídica acusada, en el sentido en que lo que pretende el Defensor del Pueblo, pues ya se ha visto que si se reguló abundantemente la participación ciudadana en otras normas de la misma ley.

3. En conclusión, considera la Corte que la expresión acusada del artículos 5-17, y el parágrafo 1 del artículo 11, no violan las normas invocadas por el Defensor del Pueblo ni ningún otro precepto de la Constitución. En cambio, declarará inexistente la expresión "y sustraer" empleada en el

numeral 18 del art. 5, referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y exequible, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales.

VII. DECISION.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLES la expresión "*y la evaluación de los estudios de impacto ambiental*" del numeral 17 del artículo 50. y el parágrafo 1º del artículo 11 de la ley 99 de 1993.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "*y sustraer*" empleada en el numeral 18 del art. 5, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y EXEQUIBLE, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Sentencia de 26 de septiembre de 1940, Sala de Negocios Generales

3 Sentencia T-566/92 del 23 de octubre de 1992.

4 Ibídem.