



Sentencia 126 de 1998 Corte Constitucional

Sentencia C-126/98

Sentencia C-126/98

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Distinción entre precisión y generalidad/CODIGO DE RECURSOS NATURALES-Expedición

La norma habilitó al Gobierno de manera genérica para reformar y adicionar toda la legislación sobre recursos renovables, pero como era muy posible que el Ejecutivo, al desarrollar tal tarea, llegara a la conclusión de que lo más conveniente era expedir un nuevo código a fin de tener un cuerpo sistemático y coherente sobre el tema, el Congreso decidió conferirle esa posibilidad específica. Y esa decisión del Legislador ordinario es totalmente razonable, puesto que si no se puntualizaba en el inciso segundo que el Gobierno podía expedir un código en la materia, entonces no quedaba claro si el Ejecutivo podía utilizar ese mecanismo para reformar y adicionar la legislación existente hasta ese momento en esta materia. Incluso si se aceptara el argumento de los actores, según el cual debe entenderse que la norma habilitante habría conferido al Gobierno la facultad para dictar no un "código" sino un "estatuto" sobre recursos naturales, no por ello sería inconstitucional el decreto acusado, por la sencilla razón de que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior Constitución, el concepto de estatuto es más amplio que el de código. La concesión de facultades al Gobierno para expedir un código de recursos naturales, si bien era amplia, era precisa, pues delimitaba de manera concisa la competencia legislativa extraordinaria del Ejecutivo. Además, ninguna objeción constitucional se puede hacer a que el Congreso hubiera autorizado al Presidente a expedir un código pues, durante la vigencia de la anterior Constitución, se consideraba que era posible expedir ese tipo de normatividad por medio de facultades extraordinarias.

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

Durante la vigencia de la Constitución anterior, se podían conceder facultades extraordinarias para modificar las normas de los códigos, pues no existía la prohibición constitucional de expedir códigos con base en esa competencia extraordinaria, y entre los códigos y las leyes no existe ninguna relación jerárquica.

CODIGO-Modificación en Constitución Política anterior por facultades extraordinarias

Durante el anterior régimen constitucional, el Gobierno podía, por medio de facultades extraordinarias, modificar disposiciones de un código, por lo cual, si las facultades se conferían para regular una materia que estaba incluida en un determinado código, debe entenderse que el Presidente era competente para reformar ese cuerpo normativo en ese punto específico. Además, la jurisprudencia también había entendido que si al Ejecutivo se le confería competencia para dictar un estatuto o un código en un campo determinado, como podría ser el código de comercio, entonces podía reglamentar materias complementarias a la actividad comercial, e incluso modificar otros códigos como el penal, sin que se pudiera hablar de extralimitación. Por ende, la variación de normas del código civil en ejercicio de facultades extraordinarias para expedir un código de recursos naturales y actualizar la legislación sobre recursos naturales es admisible, y no implica extralimitación 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 código fue la de crear una legislación ambiental en el país, por lo cual decidió sustraer de la legislación civil ciertas materias relacionadas con el uso de los recursos naturales. En efecto, no toda disposición jurídica que regula el empleo de un recurso natural debe ser entendida como una norma ambiental. Por ejemplo, muchos artículos del estatuto civil establecen cómo 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 sólo están basadas en el principio de autonomía de la voluntad sino que, además, están interesadas fundamentalmente en regular la circulación social de estos bienes, por lo cual la relación entre las personas y los ecosistemas pasa prácticamente en silencio. En cambio, lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES-Valor

Los principios constitucionales, a pesar de tener una forma de interpretación y aplicación diversa a las reglas, pues están sujetos a un ejercicio de ponderación, no por ello dejan de ser normas constitucionales, por lo cual deben ser respetados por la ley. Por ende, una disposición legal incompatible con un principio constitucional debe ser declarada inexecutable, en caso de que no admita una interpretación conforme a la Carta. Esta Corporación ha señalado que la fuerza normativa de los principios y valores constitucionales es tan clara que incluso habría que retirar del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran el Preámbulo, ya que éste 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 índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios".

CONSTITUCION ECOLOGICA

La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección".

CODIGO DE RECURSOS NATURALES-Desarrollo sostenible

No existe una contradicción normativa entre el Código de Recursos Naturales y la Constitución. En efecto, a pesar de que el código acusado no utiliza la expresión "desarrollo sostenible", y su lenguaje es a veces diverso al de la Carta, lo cierto es que los principios enunciados por ese estatuto, así como la regulación específica del uso de los distintos recursos naturales, son perfectamente compatibles con este concepto y con los mandatos constitucionales. El artículo contiene, en germen, la idea del desarrollo sostenible, pues plantea que el crecimiento económico debe tomar en cuenta los límites que derivan de los equilibrios ecológicos, por lo cual la solidaridad intergeneracional debe ser un criterio básico para regular la explotación de los recursos naturales. No de otra forma se puede interpretar el mandato de ese estatuto, según el cual, debe protegerse la salud y bienestar no sólo de los colombianos de hoy sino también de los "futuros habitantes del territorio nacional". En cierta medida, el código consagró, sin mencionarlo, el imperativo constitucional según el cual el desarrollo debe ser sostenible.

Referencia: Expediente D-1794

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

Demandante: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales

Temas: Distinción entre precisión y generalidad de las facultades extraordinarias.

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

Distinción entre legislación ambiental y legislación civil sobre recursos naturales.

Constitución ecológica y Código de Recursos Naturales.

Régimen de concesiones y de propiedad en la explotación de los recursos naturales.

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

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

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

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, y por el conjuez Jaime Vidal Perdomo.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales presentan demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 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 específica de los artículos 4º, 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 1º del artículo 39 de la Ley 142 de 1994. La demanda fue radicada con el número D-1794 y cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución 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 REVISIÓN.

Los artículos 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 República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Art. 19.- De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la fecha de la sanción de esta ley, para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos.

En ejercicio de las facultades que por la presente ley se confieren, el presidente de la República podrá expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Art. 20.- Para el ejercicio de las facultades que se otorgan al presidente de la República por esta ley, aquel estará asesorado por una comisión 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 1° del artículo 39 de la Ley 142 de 1994 establece:

LEY 142 DE 1994

Julio 11

por la cual se establece el régimen de los servicios (sic) públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 39: Contratos especiales. Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales:

1. Contratos de concesión para el uso de recursos naturales o del medio ambiente. El contrato de concesión 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 explotación o disfrute. En estos contratos se pueden establecer las condiciones en las que el concesionario devolverá el agua después de haberla usado.

El acceso al espectro electromagnético para el servicio público de telecomunicaciones puede otorgarse por medio de un contrato de concesión, de acuerdo con la Ley 80 de 1993 y las Leyes especiales pertinentes, pero sin que se aplique el artículo 19 de la Ley 80 de 1993 a bienes distintos de los estatales.

La remuneración que se pacte por una concesión o licencia ingresará al presupuesto de la entidad pública que celebre el contrato o expida el acto.

Cuando las autoridades competentes consideren que es preciso realizar un proyecto de interés nacional para aprovechamiento de aguas, o para

proyectos de saneamiento, podrán tomar la iniciativa de invitar públicamente a las Empresas de Servicios Públicos para adjudicar la concesión respectiva.

Las concesiones de agua caducarán a los tres años de otorgadas, si en ese lapso no se hubieren hecho inversiones capaces de permitir su aprovechamiento económico dentro del año siguiente, o del período que determine de modo general, según el tipo de proyecto, la comisión reguladora.

Los contratos de concesión a los que se refiere este numeral se regirán por las normas especiales sobre las materias respectivas.

El Decreto-Ley 2811 de diciembre 18 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, demandado en su totalidad por los actores, no se transcribe debido a su extensión. En los fundamentos jurídicos de la presente sentencia se reproducirán aquellos artículos que sea necesario analizar específicamente.

III. LA DEMANDA.

Los actores consideran que las disposiciones acusadas desconocen los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución de 1886, así como el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 49, 58, 79, 80, 102, 332, 365 y 366 de la Carta Política vigente. Para sustentar su pretensión, los demandantes formulan varios cargos contra las normas acusadas.

3.1. Imprecisión en la concesión de las facultades extraordinarias y exceso en su ejercicio.

Los ciudadanos consideran que en la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente hubo vicio de competencia, no sólo porque la ley habilitante era imprecisa sino, además, porque el Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas. Para sustentar ese cargo, los actores comienzan por señalar, con fundamento en varias decisiones de la Corte Constitucional, que en estos casos la norma de referencia para el control es la Constitución de 1886, por cuanto se trata de un vicio en la expedición del mencionado decreto. Además, señalan que la imprecisión en la concesión 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 “artículo 242-3 del Estatuto Superior vigente se refiere a los vicios de forma exclusivamente.”

Según su criterio, la Constitución derogada exigía que las facultades fueran precisas, esto es, determinadas, pues el Legislador, “al momento de hacer delegación de sus funciones al Presidente de la República, debía cerciorarse de ser puntual en la categoría o categorías de los poderes que traspasaba, de modo tal que no pudieran fungir por otras facultades. Esto, por el carácter extraordinario y por ende restrictivo de la figura, que constituía una excepción al reparto de competencias entre los poderes públicos.” Ahora bien, agregan los actores, la norma habilitante en el presente caso, a saber el artículo 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 legislación ambiental vigente, mientras que el inciso segundo agrega que el Gobierno podrá expedir un nuevo código en la materia. Según los ciudadanos, “en este punto aparece la primera ambigüedad”, ya que “los verbos rectores de la acción del Presidente (reformar y adicionar) no son equivalentes ni incluyen la tarea de elaborar un código como lo pretende el inciso segundo del mismo artículo 19”. Por consiguiente, y luego de distinguir los conceptos de estatuto y de código, los actores concluyen que a lo sumo el Gobierno estaba habilitado para expedir un estatuto, el cual puede comprender distintos textos jurídicos relacionados con un área del derecho sin que necesariamente se compendie en un solo cuerpo, pero la delegación no podía comprender al mismo tiempo la posibilidad de que se expidiera un código, que es “un sistema normativo con vocación totalizadora”.

De otra parte, los ciudadanos consideran que la norma habilitante, al disponer el artículo 19 que el Presidente “podrá expedir” el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, es imprecisa, pues otorga una autorización abierta al ejecutivo para el ejercicio discrecional de las facultades, con lo cual se desvirtúa la naturaleza misma de la figura. Según su criterio, la expresión “podrá” desconoce el carácter excepcional de las facultades extraordinarias. Así, agregan los actores, es “posible que la materia de las facultades se haya hecho elástica a través del discurrir jurisprudencial, pero no se puede predicar la misma ductibilidad respecto del mecanismo en sí: el Congreso concede unas facultades que el Presidente utiliza. En esa ecuación la discrecionalidad reside exclusivamente en el poder Legislativo y no debe extenderse a la actuación del Ejecutivo.”

Por las anteriores razones, los ciudadanos solicitan que la Corte declare la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley 23 de 1973, debido a que confirió al Gobierno unas competencias imprecisas, así como del artículo 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 excedió al expedir el Decreto 2811 de 1974, por lo cual vulneró el artículo 118-8 de la Carta Política de 1886, por cuanto expidió un "sistema jurídico, completo y orgánico", a saber el Código de Recursos Naturales, desconociendo así que las facultades le fueron conferidas exclusivamente para reformar y adicionar la legislación vigente. Además, los ciudadanos añaden que también hubo exceso en la expedición específica de los artículos 106 a 118 del mencionado decreto, por cuanto se regularon materias extrañas al tema para el cual le fueron conferidas las facultades extraordinarias, ya que se modificaron las normas civiles sobre servidumbres, sin tener autorización para tal efecto, en la medida en que la habilitación se otorgó exclusivamente para reformar y adicionar la legislación sobre recursos naturales.

3.2. Contradicciones entre el Código de Recursos Naturales y la protección constitucional del medio ambiente.

Los demandantes consideran que el Código Nacional de Recursos Naturales se ve afectado por una suerte de inconstitucionalidad sobreviniente, en la medida en que se fundamenta en una concepción del medio ambiente superada con la entrada en vigencia de la Carta Política. Según su criterio, este código basa sus disposiciones en las conclusiones acordadas en la "Reunión de Estocolmo sobre medio ambiente humano en 1972, situación que hace difícil la aplicación de la legislación ambiental hoy acusada, pues los conceptos que se manejaban en Estocolmo han cambiado considerablemente en el transcurso de estos 25 años". Así las cosas, los actores consideran que muchos artículos del Código no apuntan a la protección del medio ambiente, como derecho colectivo vinculado directamente con los derechos fundamentales a la salud y a la integridad física, tal y como lo establece la Constitución, sino que se limitan a regular el acceso, en condiciones de igualdad, a los recursos naturales.

Este problema general de diferencia de concepción entre el código y la Constitución se manifiesta en aspectos específicos, como la participación comunitaria y la descentralización. Así, según su criterio, "el Decreto - Ley 2811 de 1974 no incluye en ninguno de sus apartados la posibilidad de llevar a cabo la participación 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 Código fue expedido bajo un régimen diferente al Estado Social de Derecho, en el cual no se establecía para los particulares la posibilidad de participar en la toma de decisiones". Igualmente, "las regulaciones contenidas en el Código sobre administración y manejo de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente fueron concebidas de manera centralizada exclusivamente". Por todo lo anterior, los actores concluyen que la aplicación misma de la Constitución y de la legislación ambiental expedida con posterioridad a la nueva Carta "se ve contrariada por la vigencia jurídica del Código, el cual no responde, como se argumentó con anterioridad, a la nueva visión del Estado ni a las relaciones Hombre - Naturaleza", por lo cual consideran que es necesario sistematizar y racionalizar la legislación ambiental para evitar que aquellos que son "reticentes al nuevo esquema se sigan escudando en las contradicciones y minucias positivistas que brinda el Código de Recursos Naturales frente a la Ley 99 de 1993".

3.3. Régimen de concesiones y de propiedad de los recursos naturales.

Los demandantes consideran que las normas que autorizan el contrato de concesión en materia de recursos naturales son inconstitucionales. Según su criterio, "la concesión es un contrato por medio del cual el Estado, otorga la explotación y conservación de un bien afectado al uso público, a un particular denominado concesionario." De esa manera, "la concesión sobre los recursos naturales implica que el Estado traspassa el deber de conservación de los mismos a los particulares, dejando así de lado el cumplimiento de fines propios a riesgo de un incumplimiento del particular, frente al cual el Estado nada podría hacer en términos de contaminación y recuperación del recurso natural". Por ello concluyen al respecto que "la concesión es una figura jurídica que no cabe dentro del manejo de los recursos naturales bajo la óptica de la Constitución Política 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 artículos 4º 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 artículo 103 de la Carta, son de "titularidad pública preeminente". Según su criterio, "en esta materia no es posible que exista un régimen como el establecido en la norma citada por tratarse de bienes del Estado afectados al uso público, lo cual implica que el régimen jurídico aplicable no puede ser el del derecho privado."

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

4.1. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

La ciudadana Gloria Lucía Álvarez Pinzón, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas. La interviniente comienza por señalar que la demanda no es clara, pues los actores “no demuestran la violación palmaria entre los diferentes textos acusados a la Constitución Política, sino que solamente se limitan a mencionar generalidades de las mismas y dejan al Juzgador para que encuentre el concepto de violación.”

La ciudadana agrega igualmente que la norma habilitante es constitucional pues establece con precisión que el Gobierno “podía expedir el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y no cabe darle otra interpretación diferente”, por lo cual se debe concluir que la disposición “no es vaga ni mucho menos ambigua”. El error de los actores, según su criterio, consiste en confundir la amplitud de unas facultades extraordinarias, con su falta de precisión, 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 razón, la ciudadana considera que el Gobierno no incurrió en exceso al expedir el Código de Recursos Naturales, ya que, según su criterio, no tiene sentido afirmar que el “Presidente sólo tenía facultad para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables”. Concluye entonces al respecto la interviniente:

“Al analizar el artículo 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 preservación y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y que al facultarlo para ello podía expedir un Código mediante el cual se regulara esta materia.

Es claro entonces que se cumplieron los requisitos exigidos por la Constitución, en el sentido que el Código Nacional de Recursos Naturales, fue expedido en el término estipulado que fue de un (1) año y que su contenido versó sobre la materia específica para la cual se le dieron facultades al Presidente de la República.

(...)

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

Por la misma razón, la ciudadana concluye que tampoco hubo exceso en la supuesta modificación de las normas sobre servidumbres del código 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 regirán por lo contemplado en el Código Civil y de Procedimiento Civil”.

De otro lado, la interviniente considera que no es de recibo el cargo relativo a la incompatibilidad entre la filosofía que orienta el código y la nueva constitución por cuanto las leyes preconstituyentes no fueron derogadas, y para ser declaradas inconstitucionales “debe existir una verdadera contradicción irreconciliable entre la norma preexistente y la Constitución”, lo cual no sucede en este caso. Por tal razón, tampoco es de recibo el cargo de los actores según el cual el decreto acusado “es un obstáculo para el desarrollo de la ley 99 de 1993 y por tal debe declararse inconstitucional”. Según su criterio:

“El Código Nacional de los Recursos Naturales Decreto - Ley 2811 de 1994, contempla situaciones que actualmente están incluidas en la Constitución de 1991 y que la misma ley 99 de 1993, si hubiera considerado que este Código era un obstáculo para su ejercicio, el legislador no sólo hubiera derogado 4 artículos 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, traería como consecuencia que todos los decretos expedidos para reglamentarla pierdan su fundamento de derecho y llamados a desaparecer de la vida jurídica, por perder su fuerza ejecutoria, dejando en un limbo jurídico a los administradores de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y por ende dejando sin protección a muchos de los recursos naturales renovables contemplados en dicho Decreto y en sus reglamentarios.”

Finalmente, la ciudadana considera que el artículo 4º 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 disposición “está estipulando que estos derechos sean sobre la propiedad de los recursos naturales” sino que se trata de derechos de otra índole “como los permisos o autorizaciones, sujetos a modificación, cancelación o revocatoria por parte de la autoridad ambiental.”

4.2. Intervención del DAMA.

El ciudadano Eduardo Uribe Botero, en representación del DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente), interviene en el proceso para apoyar la demanda y solicitar que se realice una audiencia pública sobre el tema. Según su criterio, el Código de Recursos Naturales se inspiró en la Conferencia de Estocolmo, y es anterior a la actual Carta, por lo cual existe una “dislocación inevitable” entre ambos cuerpos normativos, que justifica el pronunciamiento de la Corte “que establezca los confines de la legislación ambiental colombiana”, sobre todo si se tiene en cuenta la proliferación y dispersión normativa que existe en este campo. Un ejemplo, según el interviniente, es el material de arrastre que es considerado en el decreto acusado como recurso natural renovable, mientras el Código de Minas lo define como no renovable, lo cual dificulta que las autoridades ambientales puedan controlar los cauces y aguas de los ríos. Por ello el ciudadano concluye que “más allá de una simple declaratoria de inconstitucionalidad, nuestro objetivo es un pronunciamiento de fondo que permita tener directrices nítidas en la aplicación de la legislación ambiental, para lograr que primen la Constitución Política y los principios en ella consagrados.”

4.3. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El ciudadano José Edilberto Bohórquez Ramírez, en representación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, interviene en el proceso para solicitar a la Corte que se inhíba de conocer del cargo contra el numeral 1º del artículo 39 de la Ley 142 de 1994 ya que, según su parecer, la demanda es inepta frente a esa disposición, por cuanto los actores no presentaron ninguna acusación específica contra ella.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

La ciudadana Imelda Gutiérrez Correal interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas. Según su criterio, es necesario tener en cuenta que antes de la ley 23 de 1973 no existía verdaderamente en Colombia una (sic) “legislación ambiental”, pues si bien había normas relativas a distintos recursos naturales renovables, como los bosques o las aguas, estas disposiciones “no eran referidas al ambiente, sino se referían en forma sectorizada a cada recurso en particular sin guardar una coherencia entre sí pues obedecían a las circunstancias disímiles, que habían motivado la expedición 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 Código Civil” que consideraba, por ejemplo, a los “animales bravíos o salvajes como cosas de nadie con respecto a los cuales operaba la ocupación como modo de adquirir el dominio sobre ellas.” Era pues necesario un código “que regulara la conducta humana individual y colectiva y las actividades de la administración pública con respecto al ambiente en general y a los recursos naturales renovables en particular y las relaciones que surjan del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.” Por consiguiente, agrega la ciudadana, al hacer uso de las facultades conferidas, el Presidente expidió el Código “a que se refiere expresamente la ley de facultades en su artículo 19, esto es, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, por lo cual considera que no son de recibo los cargos de los demandantes sobre vicios de competencia en la expedición de esa normatividad.

La interviniente considera que tampoco son aceptables los cargos relacionados con el contrato de concesión, ya que éste no implica un abandono de las responsabilidades del Estado en materia de recursos naturales. Según su criterio, para rebatir la afirmación de los demandantes, basta tener en cuenta el “contenido de la Resolución que otorga concesión de aguas”, ya que las normas establecen que la misma debe señalar, 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 restitución de los sobrantes, como para su tratamiento y defensa de los demás recursos, con indicación de los estudios, diseños 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 preservación ambiental, para prevenir el deterioro del recurso hídrico y de los demás recursos relacionados; las garantías que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, incluidas las relativas a la conservación o restauración de la calidad de las aguas y sus lechos; los requerimientos que se harán al concesionario en caso de incumplimiento de las obligaciones y las causales para la imposición de sanciones y para la declaratoria de caducidad de la concesión. Esto muestra, según la ciudadana, que “el Estado no renuncia a su deber de protección 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 argumentación de los actores “niega todo el andamiaje conceptual relativo a la responsabilidad compartida: Estado-

particulares con respecto a la protección y manejo de los recursos naturales renovables y en general a la gestión ambiental”, pues los criterios de los demandantes implican que “el Estado, absurdamente, tendría que inhibirse para otorgar derecho al uso de recursos naturales, para que no se lo tachara de transferir sus deberes de protección a los particulares”.

La interviniente considera que no existe tampoco una incompatibilidad filosófica entre la Constitución y el Código de Recursos Naturales. Según sus palabras:

“Si se analizan juiciosamente los principios de Río de Janeiro y la Declaración de Estocolmo se encuentra que no son contradictorios sino complementarios, pues en Río ante todo se trató de comprometer económicamente a los países 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 preámbulo de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el cual además se lee lo siguiente: “Reafirmando la Declaración 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 armonía con la naturaleza.

Un análisis ponderado del Código demandado permite concluir que muchas de sus disposiciones, antes que contradictorias con los postulados de Río, se anticiparon al mismo, pues fueron concebidos con criterio teleológico, tal el caso del artículo segundo en el cual, luego de afirmar que el ambiente es necesario para el desarrollo económico y social de los pueblos, establece entre sus objetivos el siguiente que contiene claramente los elementos del “desarrollo sostenible: “Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación 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 Código haya ignorado la participación comunitaria” pues en este punto esta legislación “también se anticipó ya que en él se encuentra aunque en forma tal vez embrionaria el formidable papel protagónico dado a la participación comunitaria en la Constitución Política. Y si hoy día se producen decisiones inconsultas, con respecto a las cuales ha habido pronunciamiento de la Corte Constitucional, no es esto achacable al Código, sino a la no puesta en práctica de las normas constitucionales”.

Por su parte, la ciudadana Luz Edelmira Gutiérrez Ceballos interviene también en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas. Según su criterio, los cargos de vicios de competencia aducidos por los actores no son válidos, pues no sólo el título de la ley expresamente confiere al Gobierno la facultad para expedir un código sino que, además, el segundo inciso del artículo 19 de la ley 23 de 1973 “habla expresamente de la expedición del Código”. Igualmente la ciudadana considera que no genera inconstitucionalidad la utilización de la inflexión “podrá”, 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 éstas difieren substancialmente de una orden.” Por ello concluye que la discusión sobre las diferencias entre Código y Estatuto planteada por los demandantes “es irrelevante en el caso que nos ocupa, puesto que su importancia tiene que ver con la prohibición al Congreso de otorgar facultades al Gobierno para expedir Códigos, consagrada en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución de 1991, que ha obligado a la jurisprudencia a precisar el significado de Código.”

De otro lado, para la interviniente, el Gobierno podía, en ejercicio de esas facultades extraordinarias, modificar las normas Código Civil sobre servidumbres “si tenemos en cuenta que la declaratoria de utilidad pública respecto del mejoramiento y conservación ambiental, trae consigo restricciones a los derechos individuales y libertades públicas como son las servidumbres administrativas que traducen la prevalencia del interés general sobre el particular.”

En tercer término, la ciudadana considera que no existe incompatibilidad entre el código y la Carta pues en el fondo la Constitución de 1991 elevó “a rango constitucional los principios” del código, 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 relación con su protección; el uso sostenible de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales”, y otros similares, como se puede constatar analizando “los artículos 1, 2, 4, 7, 9, 30, 39, 42, 43, 45, 67, 69, 70, 308 y siguientes del Código.”

Según la interviniente, tampoco son válidos los cargos relativos a la presunta privatización de los recursos naturales por el código, pues existe coherencia entre los artículos 4º y 43 del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 58 de la Constitución, ya que esas disposiciones garantizan la

propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes, pero condiciona su ejercicio a la función social y ecológica. Por ende, precisa la ciudadana, debe entenderse que si bien “la esencia misma de algunos recursos naturales renovables, como el aire, no permite su apropiación en los términos del derecho privado”, lo cierto es que “el régimen de propiedad, obviamente con las cargas que comporta la función ecológica que le es inherente, no contraría en forma alguna los principios constitucionales”. Además, agrega la interviniente, “la Carta no incluye en la categoría de bien de uso público todos los recursos naturales renovables, como lo hace respecto del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en el artículo 332, y que aún 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 concesión para la explotación de los recursos naturales renovables es legítimo ya que esa figura no elimina “el deber de conservación” puesto que no sólo “en la resolución o contrato respectivo, se deben contemplar las obligaciones a cargo de beneficiario para evitar el deterioro de los recursos y del ambiente, así como las garantías que éste constituiría para asegurar su cumplimiento” sino que, además, la entidad “concedente tiene que hacer el seguimiento de los permisos y concesiones que otorga” y “cuenta con prerrogativas como son la imposición 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 participación comunitaria y a la vulneración de la descentralización tampoco son de recibo. Así, “los artículos 314, literal j), 317, 337 y 338 del Código en mención, se establecen instancias de consulta previa a la adopción de decisiones y de participación ciudadana en la gestión ambiental”, mientras que otras disposiciones de ese estatuto prevén que la política ambiental sea ejecutada por los gobiernos seccionales.

Finalmente, la ciudadana considera que tampoco es válido el cargo, según el cual el código de recursos naturales obstruye el desarrollo de la legislación ambiental. Según su criterio, este planteamiento ofrece varios reparos, a saber:

“i) Se muestra insólito, por decir lo menos, afirmar que una ley obstaculiza la aplicación del ordenamiento constitucional, puesto que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y otra norma jurídica, se preferirá siempre aquella. ii) Tampoco es posible que la vigencia de una ley subsista después de expedida otra ley que regula íntegramente las mismas materias, por razones obvias. iii) Lo fundamental de la ley 99 de 1993, es la creación del Ministerio del Medio Ambiente y el reordenamiento del sector público encargado de la gestión ambiental que buscó el fortalecimiento de las instituciones, la definición de sus competencias, mecanismos normativos y recursos financieros. iv) Dicha ley mantuvo la orientación del título preliminar del libro primero del Decreto 2811 de 1974, pero se expresa en los términos de la retórica de vanguardia, y derogó 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 variación alguna; por el contrario, se reiteró su vigencia en el artículo 31, numeral 9, al asignar competencia a las autoridades ambientales para otorgar el derecho a usar los recursos naturales renovables, según la normatividad existente; de igual manera, cuando la ley 99 de 1993, en los numerales 15, 16 y 18, del citado artículo, se refiere a las funciones en materia de creación de áreas de manejo especial, se remite a las figuras establecidas en los artículos 308 y siguientes de este libro del Código.”

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

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

En primer término, la Vista Fiscal considera que no hay ambigüedad en la ley habilitante, pues “el legislador determinó en forma expresa los alcances de las facultades que confería al Presidente”. Así, desde un punto de vista sistemático, la “Ley 23 de 1973, revela la intención del legislador en el sentido de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección del medio Ambiente.” Por ello, según el Ministerio Público, la “reforma y adición de la legislación vigente podía realizarla el Gobierno a través de la expedición de un Código, sin que pueda predicarse la existencia de una contradicción entre las normas del mencionado Estatuto, ya que el inciso segundo hace viable lo establecido en el primero.” El Procurador concluye entonces al respecto:

“Podría aceptarse la posición esgrimida por los impugnantes en el sentido de que el ejercicio de las facultades otorgadas al ejecutivo permitían a lo sumo expedir un Estatuto pero no un Código, en el evento en que no se hubiera consagrado en forma expresa la intención del Legislador ordinario de delegar en el Gobierno la atribución de dictar el Código de Recursos Naturales, pero el legislador consigné 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, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”, como la relacionada con los recursos naturales renovables y preservación ambiental.”

En ese mismo orden de ideas, la Vista Fiscal considera que es admisible que la ley habilitante señale que “el Presidente podrá expedir el Código Nacional de Recursos Naturales”, ya que simplemente el Legislador está reconociendo “al Ejecutivo la facultad de actuar dentro de la órbita por él señalada.” Además, y teniendo en cuenta que la anterior Constitución “permitía delegar en el Presidente de la República la facultad de expedir códigos y que en forma expresa el Legislador lo habilitó para elaborar el Código Nacional de Recursos Naturales, no se advierte reparo de índole constitucional que afecte la validez del artículo 19 de la Ley 23 de 1973”, ni del artículo 20 de esa misma Ley, que se limita a prever el asesoramiento de una Comisión consultiva.

Conforme a lo anterior, el Procurador concluye que tampoco son válidos los cargos relativos a una presunta extralimitación del Gobierno ya que, al expedir el mencionado código, el Presidente “actuó dentro del marco de la ley que lo habilitaba”.

El Ministerio Público también considera que bien podía el Gobierno modificar las normas del Código Civil sobre servidumbres “de acueducto (Art. 107 de D-2811 de 1974), de desagüe 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 tránsito para transportar agua y abreviar 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 relación con las materias para las cuales se surtió la delegación legislativa.” Además, según 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 través de facultades extraordinarias para expedir códigos, se le entregaba la facultad de reformar la legislación vigente, pudiendo variar aspectos regulados en otras leyes o códigos, pues este tipo de regulación correspondía al mismo nivel jerárquico de las demás leyes.” Por ende, bien podía 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 preservación del medio ambiente.”

De otro lado, el Procurador rechaza el cargo sobre la posibilidad de declarar la inexecutable del Código de Recursos Naturales, “basándose en la diversa concepción de éste frente a lo dispuesto en la Carta Política de 1991” por cuanto considera que el control de constitucionalidad no puede adelantarse en estos términos, toda vez que se trata de “cargos globales”, respecto de los cuales no se puede concretar “una pretensión de inconstitucionalidad.” Además, la Vista Fiscal considera que “no son incompatibles la protección ambiental y la búsqueda de la igualdad en el acceso a los recursos naturales, puesto que ambos objetivos son un compromiso estatal.” Finalmente, el Ministerio Público destaca que en lo fundamental existe una gran armonía entre los principios que orientan el código y lo dispuesta en la Carta. Según su criterio:

“Aunque el Código de Recursos Naturales no se refirió expresamente al concepto de desarrollo sostenible, pues se trata de una normatividad expedida con anterioridad al mencionado informe, ello no significa que la Carta Política 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 análisis permiten un aprovechamiento de la fauna silvestre, imponiendo una serie de controles y de medidas tendientes a asegurar su conservación, fomento y aprovechamiento racional, para garantizar su utilización continuada. Por tanto, se puede afirmar que esta disposiciones (sic) desarrollan los preceptos de la Constitución Política, en especial su artículo 80.

Respecto de las acusaciones formuladas por los actores contra el Decreto 2811 de 1974, fundadas en la presunta vulneración del principio de participación comunitaria y de descentralización, resulta pertinente reiterar el argumento expuesto con anterioridad sobre los cargos globales, en tanto que no se indican en la demanda cuáles normas del Decreto 2811 de 1974 son las que contrarían los principios enunciados.

Tampoco están llamados a prosperar los cargos relacionados con la necesidad de “sistematizar y racionalizar la legislación ambiental”, a través de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 2811 de 1974, puesto que está tarea fue diferida por el Constituyente al Legislador, quien con observancia de las normas superiores que regulan la materia ambiental, podía adicionar, derogar, modificar o reformar la legislación vigente sobre la materia.”

La Vista Fiscal considera que la concesión para explotar los recursos naturales es admisible ya que a través de ese contrato, los particulares contribuyen “en la atención inmediata y permanente de una necesidad colectiva representada por el interés de defender el entorno natural, sometiéndose para ello a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico, particularmente las contenidas en los Estatutos que regulan la actividad contractual del Estado.

Finalmente, el Procurador rechaza el cargo relacionado con la inconstitucionalidad del régimen de propiedad previsto por el Código. Según 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 propósitos establecidos en el artículo 80 de la Carta, garantizando que las actividades de protección, preservación, mejoramiento, aprovechamiento y manejo de los recursos, presten una utilidad pública y se persiga con ellos un interés social.

Por lo tanto, el régimen aplicable a los recursos naturales y al medio ambiente es de derecho público. Ello no significa que el reconocimiento de derechos adquiridos cambie el régimen de los mismos, pues, como se explicó, el Estado puede ejercer determinados derechos sobre los recursos naturales, pero no su propiedad.”

VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

-

1. Conforme al artículo 241 ordinales 4º y 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973, del Decreto-Ley 2811 de 1974, y del numeral 1º del artículo 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 revisión: ¿hubo vicios de competencia en la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974?

2- Según los demandantes, en la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente hubo vicio de competencia, no sólo porque la ley habilitante era imprecisa sino, además, porque el Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas. Por el contrario, los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que esas anomalías no existen, puesto que la norma que confirió las facultades, a pesar de ser amplia, era precisa, y el Ejecutivo expidió el decreto acusado dentro de los límites 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 expedición del citado código.

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 cláusula de caducidad prevista por el artículo 242 ordinal 3º de la Carta. Por ende, a pesar de que el código 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 Constitución de 1886, con sus correspondientes reformas, puesto que se trata del examen de un eventual vicio en la formación de la norma sujeta a control¹, 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 artículo 19 de la Ley 23 de 1973

-

4- La norma habilitante establece:

“De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la fecha de la sanción de esta ley, para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos.

En ejercicio de las facultades que por la presente ley se confieren, el presidente de la República podrá expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

Una simple lectura de la norma muestra que ésta faculta al Gobierno para llevar a cabo una tarea, a saber, “reformar y adicionar la legislación

vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental”, con un determinado objetivo, que es lograr “un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos.” Por su parte el segundo inciso agrega que para tal efecto el Gobierno podrá expedir un código sobre la materia, a saber el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Según los actores, esa norma es imprecisa pues por una lado (sic) faculta al Gobierno a simplemente adicionar o reformar la legislación vigente, mientras que por el otro, le concede la posibilidad de expedir un código en la materia.

La Corte no comparte ese criterio de los demandantes, pues el segundo inciso debe ser leído a la luz del primero. Así, la norma habilitó al Gobierno de manera genérica para reformar y adicionar toda la legislación sobre recursos renovables, pero como era muy posible que el Ejecutivo, al desarrollar tal tarea, llegara a la conclusión de que lo más conveniente era expedir un nuevo código a fin de tener un cuerpo sistemático y coherente sobre el tema, el Congreso decidió conferirle esa posibilidad específica. Y esa decisión del Legislador ordinario es totalmente razonable, puesto que si no se puntualizaba en el inciso segundo que el Gobierno podía expedir un código en la materia, entonces no quedaba claro si el Ejecutivo podía utilizar ese mecanismo para reformar y adicionar la legislación existente hasta ese momento en esta materia.

Por ende, para la Corte resulta claro que el artículo 19 de la Ley 23 de 1973 confirió facultades al Gobierno para expedir un Código de Recursos Naturales.

5- La anterior conclusión es todavía más nítida si se tiene en cuenta el propio encabezado de la ley, ya que éste es significativo de la voluntad del Congreso. En efecto, el título expresamente señala que por medio de esa ley “se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones,” por lo cual parece difícil sostener que el Congreso no confirió al Gobierno facultades para expedir el mencionado código.

Igualmente, el estudio del trámite legislativo de la Ley 23 de 1973 permite llegar a idéntica conclusión. Así, al presentar el proyecto No 115 de 1973, el entonces Ministro de Agricultura, Hernán Vallejo Mejía, hizo explícita la voluntad del Ejecutivo de que le confirieran facultades para expedir un código en la materia, pues señaló expresamente “que no por capricho, este Gobierno solicita facultades para expedir un Código de Recursos Naturales”². Por su parte, la ponencia para segundo debate en el Senado indica que en la Comisión Primera de esa Corporación se reconoció la bondad del proyecto presentado por el Gobierno y especialmente “la necesidad de actualizar y codificar las disposiciones caóticas, dispersas y anticuadas” en ese campo, por lo cual defiende la autorización de la expedición del código (subrayas no originales)³. Finalmente, la ponencia para primer debate en el Senado es igualmente explícita en este punto pues afirma que la “caótica, dispersa y arcaica legislación en materia de protección a los recursos naturales, muestra a las claras la necesidad doble de su actualización y codificación para lograr de una vez la adecuación a los fenómenos de la hora presente y la facilidad de consulta y aplicación 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 código de recursos naturales fue muy clara, por lo cual la Corte no comparte el criterio de los actores, según el cual la autorización sólo comprendía la posibilidad de dictar un estatuto en la materia. En efecto, los actores desconocen no sólo el tenor literal del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 23 de 1973 sino también el título y los propios antecedentes de esa normatividad, todos los cuales permiten concluir que las facultades extraordinarias incluían la posibilidad de expedir un código.

6- Las distinciones señaladas por los demandantes entre un estatuto y un código, y entre reformar y adicionar la legislación ambiental y expedir un código en la materia, lejos de sustentar sus acusaciones, son contrarias a sus pretensiones. Así, esas diferenciaciones permiten comprender mejor el sentido del inciso segundo del artículo 19. En efecto, como bien lo señala la Vista Fiscal, en la medida en que podía haber duda sobre si la expedición de un código de recursos naturales se encontraba incluida dentro de las facultades conferidas para “reformar o adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales”, es que el Gobierno, al presentar el proyecto, y el Congreso, al aprobar la ley, decidieron específicamente establecer que el Presidente podía expedir un código en la materia.

De otro lado, incluso si se aceptara el argumento de los actores, según el cual debe entenderse que la norma habilitante habría conferido al Gobierno la facultad para dictar no un “código” sino un “estatuto” sobre recursos naturales, no por ello sería inconstitucional el decreto acusado, por la sencilla razón de que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior Constitución, el concepto de estatuto es más amplio que el de código. Así, según esa doctrina constitucional, un código “es un conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo”, mientras que “el estatuto es el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar compendiadas en un solo texto”⁵. Por consiguiente, concluía la Corte Suprema de Justicia, “el concepto de Estatuto

es más amplio que el de Código 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 más puede también lo menos, es de fuerza concluir que si el Gobierno estaba habilitado para expedir un estatuto de recursos naturales, entonces también podía expedir un código en la materia.

7- En ese orden de ideas, la Corte tampoco considera de recibo el cargo de los actores según el cual la expresión “podrá expedir” el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente es contraria a la Carta, al otorgar al Gobierno una autorización abierta que desvirtúa la naturaleza excepcional de las facultades extraordinarias, por las siguientes dos razones: de un lado, las facultades extraordinarias no son órdenes 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 así, que si el Gobierno no ejerce esas facultades dentro del término 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, tenía dos posibilidades: limitarse a reformar y adicionar la legislación existente, o expedir un cuerpo sistemático que ordenara una materia que hasta ese momento se encontraba dispersa. Y ninguna objeción encuentra la Corte a esa situación ya que es perfectamente legítimo que el Congreso, al conceder facultades extraordinarias al Gobierno, proceda a señalarle que puede optar entre cursos diversos de acción, siempre y cuando la ley habilitante delimite con precisión la órbita extraordinaria de competencia del Ejecutivo, tal y como sucede en este caso.

Distinción entre precisión y generalidad de las facultades extraordinarias, y la constitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973.

8- Con todo, podría argumentarse que la imprecisión del artículo 19 de la Ley 23 de 1973 deriva del carácter genérico de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Gobierno, ya que se lo autorizó a expedir un código sobre una materia, con lo cual se desconocía la naturaleza excepcional de esta institución, que altera las reglas ordinarias de reparto de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo. Sin embargo ese cargo no es válido por cuanto, como bien lo señalan algunos intervinientes, no se puede confundir la amplitud de unas facultades extraordinarias, con su falta de precisión. Esta Corporación tiene bien establecido que las facultades concedidas al Gobierno pueden ser amplias, sin por ello ser imprecisas, ya que “la jurisprudencia ha señalado que el concepto “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere.”⁷ La Corte Constitucional reitera así los criterios establecidos en este punto por la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía la guarda de la Carta. Dijo al respecto ese tribunal:

“Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. 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 imprecisión hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condición de su validez constitucional, perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad.”⁸

9- La concesión de facultades al Gobierno para expedir un código de recursos naturales, si bien era amplia, era precisa, pues delimitaba de manera concisa la competencia legislativa extraordinaria del Ejecutivo. Además, ninguna objeción constitucional se puede hacer a que el Congreso hubiera autorizado al Presidente a expedir un código pues, durante la vigencia de la anterior Constitución, se consideraba que era posible expedir ese tipo de normatividad por medio de facultades extraordinarias. Así, la Corte Suprema de Justicia expresamente señaló que el Congreso podía otorgar facultades extraordinarias “tanto para expedir disposiciones con fuerza legislativa que tengan la forma de la ley ordinaria o adopten la denominación de códigos”⁹. Por tal razón, 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 Códigos de Procedimiento Civil, de Comercio, de Policía y Penal, entre otros”¹⁰.

10- Conforme a todo lo anterior, la Corte concluye que el artículo 19 de la Ley 23 de 1973 es constitucional pues confirió al Gobierno unas facultades extraordinarias, precisas y *pro tempore*, tal y como lo exigía la normatividad constitucional vigente en ese momento, por lo cual ese artículo será declarado exequible en la parte resolutive de esta sentencia. Por la misma razón, esta Corporación declarará también la constitucionalidad del artículo 20 de esa misma ley, ya que esa disposición se limita a prever la existencia de una comisión 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 debía asesorar al Presidente en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas.

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

11- El anterior examen muestra que tampoco es de recibo el cargo de los actores según el cual el Presidente se extralimitó al expedir el Código de Recursos Naturales, sin tener competencia para hacerlo, puesto que la Corte ya demostró que la ley habilitante confirió al Gobierno, de manera expresa y precisa, la facultad para expedir el mencionado código. 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 extralimitación en relación con un determinado artículo del código, pues es posible que el contenido de algunas disposiciones expedidas por el Gobierno exceda el ámbito de competencia extraordinario de que gozaba el Presidente. Sin embargo, no puede entrar la Corte a efectuar una revisión de todos los artículos del código, con el fin de determinar si frente a cada uno de ellos hubo o no extralimitación, puesto que, tal y como esta Corporación lo tiene bien establecido, a ella no le corresponde estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas específicas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Por ello, cuando existe una acusación 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 vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación no prospere. En tales eventos, debe la Corte declarar constitucionales las disposiciones pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia¹¹. Por tal razón, esta Corporación procederá a declarar exequible el Decreto-Ley 2811 de 1974, pero únicamente en relación con el cargo formulado por el demandante, esto es, por cuanto el Gobierno no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias al expedir un código de recursos naturales. Esto significa que, con posterioridad a esta sentencia, los ciudadanos podrán demandar los distintos artículos de ese cuerpo normativo no sólo si juzgan que su contenido normativo desconoce la Carta sino también en caso de que consideren que en relación con alguno o algunos de esos artículos, el Gobierno se excedió en el ejercicio de sus facultades extraordinarias.

12- Según los demandantes, incluso si se admite que el Gobierno tenía competencia para promulgar el Código de Recursos Naturales, de todos modos el Presidente incurrió en extralimitación al expedir los artículos 106 a 118 del decreto acusado, por cuanto esas normas modifican el régimen de servidumbres del Código Civil, cuando el Gobierno carecía de competencia para tal efecto. Por el contrario, según los intervinientes y la Vista Fiscal, no hubo tal vicio ya que esas normas tratan del régimen de servidumbres de aguas, abrevaderos y uso de riberas de los ríos, por lo cual el Gobierno podía regular la materia e incorporarla en el Código de Recursos Naturales, para cuya expedición le fueron conferidas las facultades extraordinarias.

13- En principio, podría pensarse que los demandantes tienen razón, pues el artículo 19 de la Ley 23 de 1973 no faculta expresamente al Gobierno para modificar el Código Civil ya que la competencia excepcional fue otorgada para que el Gobierno procediera a “reformular y adiconar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental” y, si lo consideraba necesario, expidiera un Código de Recursos Naturales. Ahora bien, la interpretación del alcance de las facultades extraordinarias, en la medida en que éstas implican una excepción al reparto ordinario de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, debe ser estricta y restrictiva, como bien lo señalan los actores y conforme lo tiene bien establecido la jurisprudencia constitucional¹², por lo cual se entiende que el Gobierno sólo puede regular los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías. En ese orden de ideas, como la norma habilitante no confirió facultades expresas al Gobierno para reformar el derecho civil, podría concluirse que el Ejecutivo carecía de competencia para modificar el régimen de servidumbres regulado por el Código 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 Constitución anterior, se podían conceder facultades extraordinarias para modificar las normas de los códigos, pues no existía la prohibición constitucional de expedir códigos con base en esa competencia extraordinaria, y entre los códigos y las leyes no existe ninguna relación jerárquica. Este punto lo aclaró en su momento la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos:

“En la Constitución, hecha la salvedad de la nomenclatura, no existe diferencia ni de origen de contenido, ni de procedimiento de tramitación, con excepción de este último aspecto de lo que establece en el inciso 2º del Art. 76, entre las leyes comunes y los códigos a que se refiere el ordinal 2º del Art. 76, entre las leyes comunes y los códigos a que se refiere el ordinal 2º del artículo 76. Por lo mismo, tampoco existe relación de jerarquía entre estos y aquéllas, con subordinación de las últimas.

Tan cierta es la anterior afirmación, que si se lee atentamente la fórmula inicial del artículo mencionado, resulta que los códigos son expedidos por el congreso ‘por medio de leyes’, es decir, que los códigos 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 1º y 2º del mismo artículo 76.

En consecuencia, expedir códigos es dictar leyes, es legislar, es ejercer función legislativa, o sea, desarrollar la competencia legislativa ordinaria del Congreso. Por eso, el ordinal 2º mencionado, a más del encabezamiento del artículo sobre el cual se llamó la atención, dice “expedir códigos en todos los ramos de la legislación...”. De estas expresiones se deduce que el concepto de ‘códigos’ se refiere simplemente a una cierta técnica legislativa, a una cierta forma de legislar, en tanto, se pretenda una regulación sistemática de una materia en un estatuto único, pero no alude a un conjunto de disposiciones de contenido, valor o naturaleza diferentes a los de la ley común.

Dentro de estas precisiones, no habiendo diferencia sustancial entre la ley y los códigos y no estableciéndola la Constitución, el Congreso puede otorgar facultades extraordinarias al Gobierno de las previstas y condicionadas en el ordinal 12 del artículo 76 tanto para expedir disposiciones con fuerza legislativa que tengan la forma de la ley ordinaria o adopten la denominación de códigos”¹³.

Como vemos, durante el anterior régimen constitucional, el Gobierno podía, por medio de facultades extraordinarias, modificar disposiciones de un código, por lo cual, si las facultades se conferían para regular una materia que estaba incluida en un determinado código, debe entenderse que el Presidente era competente para reformar ese cuerpo normativo en ese punto específico. Además, la jurisprudencia también había entendido que si al Ejecutivo se le confería competencia para dictar un estatuto o un código en un campo determinado, como podría ser el código de comercio, entonces podía reglamentar materias complementarias a la actividad comercial, e incluso modificar otros códigos como el penal, sin que se pudiera hablar de extralimitación, siempre y cuando se tratara de asuntos ligados con la actividad comercial. Dijo entonces esa Corporación:

“El hecho, pues, de que el Código contemple, por vía de pena accesoria la exclusión de determinadas personas, en forma temporal, de la calidad de comerciantes, y de que haya dicho cómo se protegen penalmente los títulos valores, no implica en modo alguno extralimitación de las facultades extraordinarias, pues los dos aspectos suponen una regulación necesaria de la actividad comercial, y por su naturaleza y alcances pertenecen a un Código de Comercio. No hay en este aspecto violación alguna de la Carta.”¹⁴

Por ende, la variación de normas del código civil en ejercicio de facultades extraordinarias para expedir un código de recursos naturales y actualizar la legislación sobre recursos naturales es admisible, y no implica extralimitación 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 señalan los intervinientes y el Ministerio Público, los artículos 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.

Así, el artículo 106 se limita a señalar que en este punto el Código de Recursos Naturales modifica parcialmente la legislación civil. Por su parte, el artículo 107 trata de la servidumbre de acueducto, los artículos 108 a 111 de la servidumbre de desagüe y de recibir aguas, los artículos 112 a 114 de la servidumbre de presa y estribo, los artículos 115 a 117 de la servidumbre de tránsito para transportar agua y abreviar ganado y, finalmente, el artículo 118 de la servidumbre de uso de riberas. Como vemos, estos artículos modifican el régimen de servidumbres relacionadas con la preservación del medio ambiente pues regulan la utilización del agua, que es recurso natural renovable por excelencia, por lo cual, merece especial protección en virtud de los mandatos ecológicos de la Carta, tal y como esta Corporación ya lo había señalado en anteriores oportunidades¹⁵.

La distinción entre legislación ambiental y legislación civil sobre recursos naturales y la ausencia de extralimitación.

14- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el Gobierno no se excedió al expedir los artículos 106 a 118 del decreto 2811 de 1974 ya que es cierto que esos artículos modificaron normas del Código Civil, pero en un asunto que caía en su órbita de competencia, puesto que estas servidumbres están directamente relacionadas con el uso de recursos naturales renovables como el agua. Es más, esta Corporación considera que la decisión gubernamental de modificar ciertas normas civiles es totalmente congruente con la finalidad de la regulación ecológica que se quería expedir en ese momento, puesto que uno de sus objetivos, tal y como lo establece la ley habilitante y las primeras normas del propio código, era lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación 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 explotación de tales recursos de la legislación civil, por cuanto ésta se rige primariamente por el principio de autonomía de la voluntad, el cual puede entrar en conflicto con la función ecológica de la propiedad (CP art. 58) y con la nueva relación entre la sociedad y naturaleza, que es propia de una legislación ambiental, como la que se quería expedir. Así, esta Corporación ya había señalado que “la filosofía que inspiró al Código de 1974 fue la de recoger y someter a crítica toda la legislación de aguas vigente hasta entonces, actualizarla y complementarla, de modo que guardara armonía con su concepción ambientalista moderna que propugna la regulación normativa integral sobre los recursos naturales y la protección al ambiente, dado que aquéllos constituyen un elemento esencial de éste”¹⁶.

En el fondo, se podría decir que la finalidad del código fue la de crear una legislación ambiental en el país, por lo cual decidió sustraer de la legislación civil ciertas materias relacionadas con el uso de los recursos naturales. En efecto, no toda disposición jurídica que regula el empleo de un recurso natural debe ser entendida como una norma ambiental. Por ejemplo, muchos artículos del estatuto civil establecen cómo 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 sólo están basadas en el principio de autonomía de la voluntad sino que, además, están interesadas fundamentalmente en regular la circulación social de estos bienes, por lo cual la relación entre las personas y los ecosistemas pasa

prácticamente en silencio. En cambio, lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma, tal y como se mostrará posteriormente en los fundamentos 18 a 21 de esta sentencia. El pensamiento ecológico y las normas ambientales implican entonces un cambio de paradigma, que obliga a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales, ya que la finalidad del derecho se amplía. En efecto, el ordenamiento jurídico ya no sólo buscará regular las relaciones sociales sino también la relación de la sociedad con la naturaleza, con el fin de tomar en cuenta el impacto de las dinámicas sociales sobre los ecosistemas, así como la repercusión del medio ambiente en la vida social. En tales circunstancias, si la finalidad de las autorizaciones conferidas al Presidente era crear una verdadera legislación ambiental, entonces es natural que esa competencia incluyera la posibilidad de modificar la legislación civil sobre recursos naturales con el fin de convertir esas disposiciones de derecho privado en normas ambientales. Los artículos 106 a 118 del decreto 2811 de 1974 serán entonces declarados exequibles pero, por las razones anteriormente mencionadas en esta sentencia, la Corte limitará el alcance de la cosa juzgada constitucional al cargo formulado por los demandantes.

El segundo asunto bajo revisión.

15- Para los actores, el decreto acusado es inconstitucional por cuanto la filosofía que lo inspira es contraria a los principios ecológicos de la Carta. Según su criterio, la finalidad esencial del código es asegurar el acceso igualitario a la explotación de los recursos naturales, de conformidad con los principios establecidos en la materia por la Reunión de Estocolmo de 1972, mientras que la Carta de 1991 confiere una dimensión más amplia al fenómeno ecológico, ya que no sólo define el medio ambiente sano como un derecho colectivo (CP art. 79) sino que, además, modifica la relación 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 Público consideran que ese cargo no es procedente, ya que es muy genérico, pues una ley no puede ser retirada del ordenamiento debido únicamente a una eventual incompatibilidad filosófica entre sus normas y la Carta. Según su parecer, la inconstitucionalidad sólo puede ser declarada si existe una vulneración directa de determinados preceptos constitucionales. Además, señalan 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 limitó a constitucionalizar los principios consagrados en el Código de Recursos Naturales. Como vemos, para resolver este cargo de los actores, la Corte debe, en primer término, señalar si es posible declarar la inconstitucionalidad de una ley por una incompatibilidad filosófica de la misma con la Carta, o si por el contrario ese tipo de acusaciones no son válidas y debe la Corte inhibirse, como lo sugieren el Procurador y los intervinientes. En segundo término, y en caso de que proceda un pronunciamiento de fondo, debe la Corte entrar a estudiar si existe la referida incompatibilidad señalada por los actores.

Los principios constitucionales y la ley.

16- La Corte coincide con los intervinientes y el Ministerio Público en que sólo procede retirar del ordenamiento una norma legal si ésta viola un precepto constitucional y, además, el texto legal acusado no admite ninguna interpretación conforme a la Carta. Así, esta Corporación ha señalado que “para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución” (subrayas no originales)¹⁷. Esta regla se aplica incluso para las normas preconstituyentes, pues la Carta de 1991 no derogó en bloque toda la normatividad precedente sino que se limitó a abrogar la Constitución anterior. Por consiguiente, no es posible declarar la inexecutable de una disposición legal, incluso preconstituyente, únicamente porque una persona considera que la norma acusada difiere, de manera genérica, de la filosofía 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 cumplió el requisito señalado por el artículo 2º del decreto 2067 de 1991, según el cual corresponde al demandante señalar las normas constitucionales vulneradas y las razones por las cuáles las estima infringidas. Por ello esta Corporación ha precisado que los demandantes deben formular “acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite 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 formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición”, entonces esa “omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión 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 últimos casos la acusación es concreta y específica, ya que se estaría señalando que las disposiciones acusadas violan una norma constitucional particular. En efecto, los principios constitucionales, a pesar de tener una forma de interpretación y aplicación diversa a las reglas, pues están sujetos a un ejercicio de ponderación, no por ello dejan de ser normas constitucionales, por lo cual deben ser respetados por la ley. Por ende, una disposición legal incompatible con un principio constitucional debe ser declarada inexecutable, en caso de que no admita una interpretación conforme a la Carta. Esta Corporación ha señalado que la fuerza normativa de los principios y valores constitucionales es tan clara que incluso habría que retirar del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran el Preámbulo, ya que éste 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 índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios”¹⁹.

Conforme a lo anterior, la Corte considera que en el presente caso procede un examen de fondo de la impugnación de los actores, ya que si bien ellos hablan genéricamente de una diferencia de concepción sobre el medio ambiente entre la Constitución y el Código de Recursos Naturales, lo cierto es que también estructuran un cargo concreto, puesto que impugnan el decreto acusado por vulnerar la protección constitucional al medio ambiente establecida en los artículos 78 a 81 de la Carta. Ahora bien, si la regulación contenida en el Código de Recursos Naturales, o en alguna de las disposiciones que lo integran, es de verdad contraria a esos principios constitucionales, es deber de esta Corporación excluir del ordenamiento las correspondientes normas inconstitucionales, con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241). Entra pues la Corte al examen material del cargo formulado por los demandantes.

Constitución ecológica y filosofía del Código de Recursos Naturales: complementariedades y tensiones entre el desarrollo sostenible y la igualdad en el acceso a la explotación de los recursos naturales.

18- La Corte coincide con los demandantes en que la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares²⁰. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”²¹. Igualmente, y conforme a lo señalado por los actores, la Corte también ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible.

19- La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores. La Corte precisó lo anterior en los siguientes términos:

“Es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art 4), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible.

Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían 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 colonización puede ser predatoria, puesto que, por las razones empíricas y normativas señaladas anteriormente, estos procesos son inaceptables ya que se efectúan en contradicción con los principios ecológicos establecidos por la Constitución. Hoy en Colombia no es legítima una colonización incompatible con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.”²²

20- Los actores tienen entonces razón en que si la regulación 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 contradicción normativa entre el Código de Recursos Naturales y la Constitución. En efecto, a pesar de que el código acusado no utiliza la expresión “desarrollo sostenible”, y su lenguaje es a veces diverso al de la Carta, lo cierto es que los principios enunciados por ese estatuto, así como la regulación específica del uso de los distintos recursos naturales, son perfectamente compatibles con este concepto y con los mandatos constitucionales.

Así, tal y como esta Corporación lo ha señalado en anteriores decisiones²³, el desarrollo sostenible hace relación a la idea de que es necesario

armonizar la producción con el entorno ecológico que le sirve de sustento, de forma tal que la actividad económica llevada a cabo por la generación presente no comprometa la capacidad de la generación futura para satisfacer sus propias necesidades. Por ello es claro que este concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar conciliar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente. Desarrollo, protección ambiental y paz aparecen entonces como fenómenos interdependientes e inseparables, tal y como lo establece el principio 25 de la Carta de la Tierra. La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias²⁴. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.

Ahora bien, si se analizan los principios que orientan el Código de Recursos Naturales, es claro que éstos no sólo no contradicen este concepto de desarrollo sostenible sino que, en cierta medida, lo prefiguran. En efecto, el artículo 2º de ese estatuto, luego de precisar que “el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos”, establece que el Código tiene por objeto:

“1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación 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 explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente (subrayas no originales).”

Una simple lectura muestra que ese artículo contiene, en germen, la idea del desarrollo sostenible, pues plantea que el crecimiento económico debe tomar en cuenta los límites que derivan de los equilibrios ecológicos, por lo cual la solidaridad intergeneracional debe ser un criterio básico para regular la explotación de los recursos naturales. No de otra forma se puede interpretar el mandato de ese estatuto, según el cual, debe protegerse la salud y bienestar no sólo de los colombianos de hoy sino también de los “futuros habitantes del territorio nacional.”. En cierta medida, el código consagró, sin mencionarlo, el imperativo constitucional según el cual el desarrollo debe ser sostenible. Y eso no es extraño, ya que la categoría del desarrollo sostenible empieza a formarse en la Declaración 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, sirvió de sustento al código. En efecto, si bien la expresión desarrollo sostenible fue popularizada por el llamado “informe Bruntland” o “Nuestro futuro común²⁵”, que especifica teóricamente el alcance de este concepto, lo cierto es que la idea de una solidaridad intergeneracional ya había sido defendida por el pensamiento ecológico desde la Declaración de Estocolmo.

21- El anterior examen también permite desechar el cargo de los actores según el cual el código acusado vulnera los mandatos constitucionales y desconoce la noción de desarrollo sostenible, en la medida en que el decreto se orienta esencialmente a garantizar un acceso igualitario a la explotación 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 Código de Recursos Naturales establece que es deber de la autoridades (sic) y de los particulares evitar que esa explotación sea contraria a la preservación del medio ambiente. Así lo plantea el artículo 1º cuando señala que el Estado y los particulares deben participar en la preservación y manejo del ambiente, y el artículo 2º cuando precisa que son objetivos del código no sólo preservar, restaurar, conservar, mejorar y utilizar racionalmente los recursos naturales renovables sino también “prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.” Es más, las normas específicas impugnadas por el actor, como los artículos 247 y ss, que forman parte del Título I de la parte IX del código y regulan la fauna silvestre y la caza, tampoco olvidan la noción implícita de desarrollo sostenible que subyace a toda esta normatividad. Así, el artículo 247 claramente estatuye que “las normas de este Título tienen por objeto asegurar la conservación, fomento y aprovechamiento racional de la fauna silvestre como fundamento indispensable para su utilización continuada (subrayas no originales).” Por ende es claro que el código pretende no sólo un acceso igual a los recursos naturales sino también una explotación 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 económico ni con la idea según la cual los recursos naturales deben ser usados y explotados para satisfacer necesidades humanas. Lo que pretende la Carta es que la tensión entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente se resuelva "en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340)".²⁶ Por ello la Corte ha entendido, que la obligación 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 imposibilidad 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 Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). Por eso, el mandato constitucional obliga es a efectuar una utilización sostenible de tales recursos. Así, el Convenio sobre la Diversidad Biológica define en su artículo 2º como utilización sostenible "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras"²⁷.

Por ende, en principio, ninguna objeción constitucional se puede hacer a una regulación 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). Además, una mayor equidad en el acceso a los recursos naturales y en el disfrute de los beneficios del crecimiento económico, lejos de ser contrarios al desarrollo sostenible, permiten una mejor realización del mismo, en la medida en que desestimulan muchos procesos sociales que afectan profundamente los equilibrios ecológicos. Así, en nuestros países, muchas personas, por falta de acceso a la tierra, amplían la frontera agrícola y ocupan nuevos territorios. Sin embargo, estas "colonizaciones" se efectúan en lo esencial mediante la "tala y quema" de los bosques, pues el campesino simplemente busca adecuar un terreno para la producción agropecuaria inmediata, sin tomar en consideración el impacto ecológico de tales procesos. Esta actitud es sociológicamente explicable porque la mayoría de los colonos, presionados por difíciles situaciones de violencia o precariedad económica, ven en las selvas una de las pocas alternativas productivas para el sustento inmediato. Pero ello ha tenido efectos ecológicos catastróficos. Por ende, una mejor distribución de los recursos naturales y un acceso más igualitario al uso de los mismos evitarían muchos de esos procesos y contribuirían así a un desarrollo económico más sostenible.

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

Participación social, descentralización y gestión ecológica.

22- Los actores consideran que el decreto acusado vulnera la descentralización y la forma autónoma del Estado colombiano (CP art. 1º) ya que establece un manejo centralizado de la política sobre los recursos naturales renovables, con lo cual desconoce las competencias ambientales de las entidades territoriales. Por su parte, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que ese cargo no es aceptable, pues el código reconoce espacios de decisión a las administraciones territoriales. Entra pues la Corte a examinar si el decreto acusado vulnera la autonomía territorial (CP art. 1º).

23- Los demandantes no concretan en ninguna norma específica del código su cargo sobre vulneración de la autonomía territorial, por lo cual la Corte entiende que esa acusación se encuentra dirigida contra la existencia misma de un estatuto nacional en la materia, que podría implicar un manejo centralizado de la política ambiental contrario a la autonomía territorial. Sin embargo, la Corte considera que ese cargo no es de recibo, por cuanto la Constitución, si bien confiere a las entidades territoriales competencias en materia ambiental, como la preservación del patrimonio ecológico municipal (CP art. 315 ord 9º), lo cierto es que el carácter global e integrado del medio ambiente y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen que este asunto sea de interés general y nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada *prima facie* en el Estado central (CP. arts. 79 inc. 2 y 80)²⁸. Por ende, en principio ninguna objeción constitucional se puede hacer a que exista un estatuto general sobre el manejo de los recursos naturales, que sea de aplicación nacional.

Con todo, la Corte precisa que si bien la existencia de una legislación nacional en materia de recursos renovables es legítima, por lo cual el cargo de los actores sobre violación de la autonomía territorial no es de recibo, sin embargo la ley no puede vaciar las competencias propias de las entidades territoriales en este campo. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

"En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una

normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.²⁹ ”

24- Según los actores, el decreto acusado también desconoce el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP arts. 2º y 79) ya que no prevé 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 Público y los intervinientes consideran que ese cargo no es de recibo, no sólo por cuanto se trata de una acusación genérica, que no es propia de la acción de inconstitucionalidad, por lo cual la Corte debería inhibirse de pronunciarse sobre este punto sino, además, porque el estatuto acusado no sólo no viola la participación comunitaria sino que prevé mecanismos de participación en la materia, como ciertas consultas para la adopción de determinadas decisiones ambientales. Como vemos, para responder al cargo de los demandantes, en primer término debe la Corte determinar si procede o no una decisión de fondo al respecto, y en caso de que la respuesta sea positiva, debe esta Corporación analizar si globalmente el estatuto acusado vulnera el mandato constitucional sobre participación comunitaria en materia ambiental.

25- En principio podría considerarse que, como lo sugiere la Procuraduría, esta impugnación genérica no es de recibo pues los actores no especifican cuáles son las normas del decreto acusado que obstruyen la participación comunitaria, con lo cual falta un presupuesto procesal para que esta Corporación se pronuncie de fondo, ya que a ella no corresponde una revisión oficiosa de las leyes sino un examen de las disposiciones específicamente acusadas por los ciudadanos. Sin embargo, la Corte considera que en este caso los demandantes no tenían otra opción por cuanto, en el fondo, su acusación se dirige contra una omisión del código, que no habría previsto los mecanismos de participación que la Carta exige en materia ambiental. En efecto, el cargo de los demandantes podría ser formalizado así: la Carta señala que la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones susceptibles de afectar el medio ambiente (CP art. 79); por su parte, el código acusado, que es anterior a la nueva Constitución y regula asuntos ecológicos, no consagró esas instancias de participación comunitaria. Por ende, habría, si se quiere, una especie de inconstitucionalidad sobreviniente por omisión relativa del Legislador para cuyo estudio el juez constitucional es competente.

La Corte considera que los demandantes tienen razón en este punto. Así, es cierto que la Carta establece un principio participativo en la gestión de los recursos naturales, no sólo porque en general, y conforme al principio democrático (CP arts. 1º y 3º), todas las personas tienen derecho a incidir en las decisiones que puedan afectarlos (CP art. 2) sino, además, porque en materia ecológica, la Constitución expresamente señala que es deber del Legislador asegurar la participación comunitaria en aquellas decisiones que tengan efectos sobre el medio ambiente (CP art. 79). Además, esta Corporación 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 cuenta³⁰. Por ende, en principio podría declararse la inexecutable, o al menos la constitucionalidad condicionada, de una regulación ambiental, que omite tomar en cuenta la participación 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 Corporación sobre la violación de la participación comunitaria no puede versar sobre todos los artículos del decreto acusado, ya que la impugnación de los demandantes es general. Por ende, sólo puede la Corte limitarse a examinar si en forma global el código revisado es o no compatible con el mandato constitucional, según el cual la ley debe asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79). Y la respuesta es afirmativa, pues ese estatuto también está permeado por la idea de que la participación de la comunidad es importante para racionalizar el uso de los recursos naturales renovables a fin de lograr un desarrollo sostenible. Así, de manera expresa, el artículo 2º, que consagra los principios del código, establece que uno de los objetivos de esa regulación es lograr “la máxima participación social” en las actividades de manejo de los recursos naturales. Igualmente, y como bien lo señala una de las intervinientes, otras disposiciones específicas del código también prevén el estímulo a la participación comunitaria en el campo ambiental. Por su parte, el artículo 314 literal j señala que corresponde a la administración pública “promover asociaciones que busquen la conservación de cuencas hidrográficas”. Igualmente, el artículo 317 prevé que para la estructuración de un plan de ordenación y manejo de una cuenca “se deberá consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades, públicas y privadas, que desarrollan actividades en la región.” Finalmente, los artículos 337 y 338 establecen que se debe promover la organización y funcionamiento de “asociaciones de usuarios de los recursos naturales renovables y para la defensa ambiental”, así como la estructuración de “empresas comunitarias por personas de escasos medios económicos, para utilización de los recursos naturales renovables y el ejercicio de las actividades reguladas por este Código.” Todo esto muestra pues que, en forma general, el decreto acusado no es contrario a la participación comunitaria en la decisión 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 artículos específicos de ese estatuto, u omisiones relativas de la ley en determinados aspectos, que desconozcan el mandato constitucional de la participación comunitaria en materia ecológica. Sin embargo, como ya se ha señalado, no puede esta Corporación entrar a ese examen oficioso.

Procedencia de la cosa juzgada relativa y de la interpretación conforme a la Carta del decreto bajo revisión.

27- Conforme a lo anterior, los cargos de los actores sobre la violación por parte del código acusado de los principios constitucionales ambientales, la participación comunitaria y la autonomía territorial, no prosperan, por lo cual el decreto bajo revisión será declarado exequible en relación con estas acusaciones. Sin embargo, la Corte precisa que esa decisión no significa que no puedan existir algunas normas específicas de ese decreto que vulneren los principios ecológicos de la Carta, o desconozcan en concreto la autonomía territorial o la participación comunitaria en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. Sin embargo, esta Corporación no puede entrar en el examen oficioso de los distintos artículos del decreto acusado o de las diferentes omisiones legislativas relativas, por lo cual, y por las razones anteriormente mencionadas en esta sentencia, la Corte limitará 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 específicas de ese mismo estatuto por desconocer la autonomía territorial, la participación comunitaria u otros principios y valores constitucionales. En todo caso, esta Corporación recuerda que, en virtud de la supremacía de la Carta, que es norma de normas (CP art. 4º), es deber de las distintas autoridades interpretar los alcances de los distintos artículos del Código de conformidad con los principios y mandatos constitucionales, por lo cual, las normas de ese estatuto, como toda disposición legal, “deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales³¹”.

El tercer asunto bajo revisión: actualización de la legislación ambiental y funciones de la Corte Constitucional.

28- El último cargo global de los actores y de uno de los intervinientes contra el decreto bajo revisión es que éste sería inconstitucional por cuanto obstaculiza el desarrollo de la legislación ambiental y la aplicación de los mandatos constitucionales ecológicos, debido a la proliferación 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 ríos- es calificado como renovable por el decreto acusado mientras que el Código de Minas lo define como recurso no renovable, con lo cual no es claro cuál es control que se debe ejercer sobre los cauces y lechos de los ríos. Por su parte, los otros intervinientes y el Ministerio Público consideran que corresponde a la ley, y no al juez constitucional, actualizar la legislación ambiental, por lo cual, según su criterio, la acusación de los actores es improcedente ya que se fundamenta más en razones de conveniencia que de inconstitucionalidad.

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

Así, es cierto que la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4º), no sólo contiene prohibiciones o reglas de competencia y organización pues el Constituyente también exige deberes positivos a los diversos órganos del Estado, entre los cuales está obviamente incluido el Legislador. Por consiguiente, las autoridades pueden violar la Carta si no cumplen la obligación de desarrollar la Carta, lo cual implica un cierto cambio de la función del control constitucional. En efecto, si se asume en todas sus consecuencias la fuerza normativa de la Carta y las consecuencias de la adopción 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 función es también estimular la actividad de las otras autoridades, incluido el Legislador. Sin embargo, esa función de promoción del desarrollo normativo de la Carta, que esta Corporación ha realizado en algunas ocasiones mediante sentencias integradoras, o constatando omisiones legislativas relativas, es excepcional, pues Colombia es un régimen democrático, fundado en la soberanía popular (CP arts. 1º y 3º), por lo cual, es el Legislador quien tiene la labor esencial de producir las reglas de convivencia. En efecto, como esta Corte lo ha señalado en múltiples oportunidades, el Legislador no es simplemente un ejecutor de la Constitución sino que es un órgano político de representación popular que toma decisiones libres dentro del marco permitido por la Carta.

En ese orden de ideas, la tarea básica del tribunal constitucional, como guardián de la integridad y supremacía 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 sólo excepcionalmente puede efectuar un desarrollo directo de las disposiciones constitucionales. En efecto, una cosa es que la Constitución sea una norma directamente aplicable por los jueces, imperativo que se desprende claramente del artículo 4º superior, y otra muy diferente, que corresponda a la Corte Constitucional -como lo sugiere uno de los intervinientes- actualizar la legislación, lo cual desborda claramente las funciones de este tribunal. Por consiguiente, no puede esta Corporación declarar la inexecutable de un código, que en términos generales se ajusta a la Carta, únicamente con el fin de provocar un desarrollo legislativo en la materia, pues para realizar tales cambios, la propia Constitución ha conferido a los ciudadanos amplios mecanismos de participación política. No es entonces posible que, invocando razones de conveniencia, el juez constitucional proceda a retirar del ordenamiento normas legales, ya que esto equivaldría 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 prácticos de sus decisiones o de las normas que analiza ya que, en determinadas ocasiones, estos argumentos consecuenciales pueden ser importantes para orientar una decisión constitucional. Por ello la Corte ha reconocido que el impacto práctico de cualquier decisión jurisdiccional debe sopesarse cuidadosamente; sin embargo, esta misma Corporación tiene bien establecido que, a fin de asegurar la naturaleza judicial del control constitucional, estos efectos prácticos no pueden llegar hasta el punto de distorsionar la objetividad del derecho y poner en peligro su aplicación futura por causa de las eventuales repercusiones que pueda tener una resolución judicial³². Por ende, en el presente caso, para que esas consideraciones fácticas puedan constituir un argumento constitucional suficiente para retirar del ordenamiento el decreto acusado hubiera sido necesario mostrar que el impacto práctico de la existencia de ese estatuto comprometería gravemente valores y principios constitucionales. Ello sucedería, por ejemplo, si efectivamente los demandantes y el interviniente hubieran demostrado que ese estatuto impide la aplicación de las disposiciones constitucionales sobre el medio ambiente, o constituye un obstáculo insalvable para que las autoridades ambientales cumplan sus funciones. Sin embargo, ello no fue así, pues sus argumentos se centraron en señalar problemas de proliferación normativa o de inconsistencias de regulación 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 regulación que puedan existir en materia ambiental. Sin embargo, esa actualización de la legislación ambiental no puede hacerse por medio del control constitucional de las leyes, pues para tal efecto la Carta prevé otras instancias. Así, por medio del proceso político se pueden desechar las normas que se consideren inconvenientes o caducas. Igualmente, muchas de las eventuales contradicciones normativas pueden ser resueltas, por vía de interpretación, por las autoridades encargadas de aplicar las leyes en casos concretos, quienes podrán determinar cuál es la norma vigente en determinado punto, para lo cual existen clásicas reglas de solución 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 legislación ambiental frente a la legislación civil sobre recursos naturales, debe entenderse que, en caso de conflicto, la normatividad ambiental debe aplicarse de preferencia. Igualmente, en función de la supremacía de la Carta (CP art. 9), los intérpretes deben efectuar, cuando sea menester, una interpretación conforme a la Constitución de las leyes sobre recursos naturales, o incluso aplicar la excepción de inconstitucionalidad en caso de que sea necesario. Por esa vía pueden resolverse muchos de los eventuales conflictos normativos que existan en esta área del derecho, pero lo que no se puede es trasladar al tribunal constitucional la solución de problemas que deben ser enfrentados por otras autoridades, o por los propios ciudadanos mediante los mecanismos de participación previstos por la Carta.

El cuarto asunto bajo revisión: régimen de concesiones y de propiedad en la explotación de los recursos naturales renovables.

31- Según los actores, el numeral 1° del artículo 39 de la Ley 142 de 1994 y varios artículos del decreto prevén la existencia de la concesión para la explotación de los recursos naturales renovables, por lo cual esas normas son inconstitucionales ya que esa figura jurídica no es admisible para el manejo de dichos recursos, pues el Estado traspasa el deber de conservación de los mismos a los particulares, con lo cual se desprende de sus responsabilidades. Por su parte, el Ministerio Público y los intervinientes consideran que la concesión es un mecanismo idóneo para el manejo de tales recursos, pues no sólo es legítimo que los particulares puedan usar esos recursos sino que, además, el Estado conserva sus deberes de protección del medio ambiente. Como vemos, el problema a ser resuelto es si la ley puede prever la figura de la concesión para la explotación de los recursos naturales renovables.

32- Tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia de esta Corte y de otras corporaciones judiciales³³, por medio de la concesión, 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 público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público. Las labores se hacen por cuenta y riesgo del concesionario pero bajo la vigilancia y control de la entidad estatal, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación. Como vemos, el contenido de la relación jurídica de concesión comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario, así como de facultades y obligaciones de la autoridad pública, todo lo cual se encuentra regulado de manera general en la ley pero puede completarse, en el caso específico, al otorgarse la respectiva concesión. Pero en todo caso es propio de la concesión que el Estado no transfiere el dominio al concesionario, ya que éste sigue siendo de titularidad pública. Por esa razón, esta Corte ha admitido el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos de propiedad estatal, como las salinas, pues es claro que por medio de esta figura se procura la explotación y administración de estos bienes de tal manera que se preserve la titularidad “que se le reconoce (al Estado) y de la cual no puede desprenderse.³⁴” De otro lado, y ligado al interés público que acompaña este tipo de relaciones jurídicas, las autoridades deben ejercer una permanente vigilancia sobre el concesionario a fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, “lo que implica que siempre existirá la facultad del ente público de dar instrucciones en torno a la forma como se explota el bien o se presta el servicio.³⁵” Así, específicamente en materia de recursos naturales, como el agua, esta Corte ha especificado que la concesión simplemente otorga “el derecho al aprovechamiento limitado de las aguas, pero nunca el dominio sobre éstas”, por lo cual “aun cuando la administración haya autorizado la concesión, sin embargo, conserva las potestades propias que le confiere la ley para garantizar el correcto ejercicio de ésta,

así como la utilización eficiente del recurso, su preservación, disponibilidad y aprovechamiento de acuerdo con las prioridades que aquélla consagra.³⁶”

33- La anterior presentación de la figura de la concesión es suficiente para mostrar que el empleo de ese instrumento jurídico 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 protección constitucional al medio ambiente. Es más, y como bien lo señala uno de los intervinientes, las propias normas impugnadas, de manera expresa, imponen ciertos deberes a los particulares concesionarios de tales recursos y establecen determinadas características a la concesión del uso de recursos naturales a fin de facilitar las labores de vigilancia y control por parte de las autoridades. Así, el artículo 61 del Código de Recursos Naturales precisa los contenidos mínimos de las resoluciones que otorgan una concesión, entre los cuales cabe destacar que ésta debe precisar la duración, las obligaciones del concesionario, “incluidas las que se le impongan para impedir el deterioro de los recursos o del ambiente”, así como los apremios para caso de incumplimiento y las causales de caducidad de la concesión o de revocatoria de la resolución. Y entre las causales de caducidad expresamente establecidas por la ley, el artículo 62 de ese mismo estatuto señala, entre otras, los incumplimientos en las obligaciones de conservación del recurso, así como la disminución progresiva del mismo. Por su parte, el artículo 92 del mismo cuerpo normativo establece que toda concesión de aguas estará sujeta a condiciones especiales previamente determinadas para defender las aguas, lograr su conveniente utilización, la de los predios aledaños y, en general, el cumplimiento de los fines de utilidad pública e interés social inherentes a la utilización, mientras que el artículo 133 especifica los deberes de los usuarios de esas concesiones de aguas, entre los cuales se pueden destacar la obligación que tienen de permitir la vigilancia e inspección de las autoridades.

Todo lo anterior muestra que la concesión no implica una privatización de los recursos ecológicos públicos ni un abandono de las responsabilidades ambientales de las autoridades, por lo cual la utilización de ese instrumento jurídico para permitir la explotación de recursos naturales no viola en sí misma la Carta. Esto es tan evidente que esta Corporación, en anteriores ocasiones, no había encontrado ninguna objeción constitucional a la existencia de concesiones para el uso de recursos naturales, como el agua, los metales preciosos o las salinas³⁷. Es más, la propia Constitución prevé tácitamente la figura de la concesión para el cumplimiento de determinados fines estatales, tal y como sucede con los servicios públicos, 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 explotación de recursos naturales tiene sustento constitucional, por lo cual los artículos específicamente impugnados por tal concepto serán declarados exequibles pero, por las razones anteriormente señaladas en esta sentencia, la Corte limitará la cosa juzgada constitucional a la acusación formulada por los actores. Con todo, esta Corporación precisa que esa declaratoria de exequibilidad de la figura de la concesión no implica que cualquier forma de concesión de un recurso natural sea legítima, ya que éstas deben respetar, en el caso concreto y de manera específica, los mandatos constitucionales ecológicos. Por ejemplo, la ley debe asegurar la participación de las comunidades en aquellas decisiones sobre concesiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79); igualmente, las autoridades deben reservarse mecanismos jurídicos eficaces no sólo para proteger la integridad del medio ambiente sino también para prevenir el deterioro ambiental (CP arts. 79 y 80). En esas condiciones, también es deber de las autoridades evitar que la concesión de la explotación 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 había señalado que “el acceso al agua potable es algo a lo cual tiene derecho una comunidad”³⁸. Por ende, es posible que la regulación específica de determinadas formas de concesión sobre ciertos recursos sea insuficiente, o que eventualmente, en la práctica, 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 Corporación otorgó una tutela contra un particular que estaba abusando de una concesión de aguas, frente a la negligencia de las autoridades que debían ejercer el control. Dijo entonces la Corte:

“Está acreditado en el proceso que el demandado utiliza la concesión 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 economía sino con evidente despilfarro; las utiliza excediendo los aforos otorgados en la concesión, 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 práctica, el demandado ha sustituido a la entidad administradora del recurso en el ejercicio propio de los poderes de disposición y regulación que tiene sobre éste, en razón de la negligencia de ésta en utilizar las facultades de que ha sido investida para asegurar su aprovechamiento en debida forma, según los mandatos legales.

(...)

No cabe duda que el uso abusivo de una concesión de agua, como ocurre en el presente caso, tiende a degenerar en una situación de hecho, pues caracteriza una evidente usurpación de competencias de las autoridades públicas y por ende una sustitución del poder estatal.

Según los planteamientos que se han hecho la Sala considera que la tutela es procedente contra el mencionado particular, en atención a que su conducta es violatoria de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los peticionarios e igualmente de los demás concesionarios y usuarios de las aguas. Es decir, dicha conducta no sólo amenaza lesionar derechos fundamentales individuales, sino que igualmente afecta de manera directa y en forma grave un interés colectivo.³⁹ ”

Los demandantes tienen entonces razón en que, en determinados casos, la concesión 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 ilegítima la posibilidad de utilizar la figura de la concesión en materia de recursos naturales, por lo cual el cargo de los demandantes no es válido.

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

35- Los demandantes consideran que los artículos 4º y 43 del decreto acusado vulneran el artículo 102 de la Carta. Según su criterio, las riquezas naturales son bienes afectados al uso público, por lo cual no pueden ser objeto de apropiación privada ya que pertenecen a la Nación (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, según la Procuraduría, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables es admisible pues el artículo 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 así sea, si tal reconocimiento es compatible con la propiedad estatal de ciertos recursos y con el mandato del artículo 102 de la Carta, según el cual “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”

36- La Corte coincide con los actores en que las normas impugnadas aceptan la propiedad privada sobre algunos recursos naturales, pues el artículo 43 expresamente establece que “el derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social”, con lo cual claramente se señala que, conforme a ese código, puede haber dominio privado sobre tales recursos. Por ende, se entiende que cuando el artículo 4º de ese mismo estatuto reconoce “los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables”, está aceptando también 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.

34- La Constitución establece límites a la propiedad privada sobre ciertos bienes. Así, 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 Constitución 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 Constitución reconoce de manera genérica la propiedad privada (CP art. 58), se entiende que en principio ésta 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 artículo 102 de la Carta, que se encuentra precisamente en el capítulo sobre el territorio, no está estableciendo una forma de propiedad patrimonial de la Nación sobre todo el territorio colombiano, pues si así se interpretara esa disposición, no podría 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 sólo genéricamente la Constitución admite esas múltiples 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 según el cual el territorio pertenece a la Nación (CP art. 102) no significa que la Carta está estableciendo una forma de propiedad privativa de la Nación sobre el territorio, entendido este como el conjunto de los espacios físicos y materiales que conforman Colombia, ya que tal hermenéutica sería incompatible con la propiedad privada o asociativa de la tierra, claramente consagrada en la Carta. Por tal razón, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que la norma según la cual el territorio pertenece a la Nación consagra una figura diferente a la propiedad privada o pública, a saber, el llamado “dominio eminente del Estado”⁴⁰, el cual comprende todas aquellas facultades inherentes a la soberanía que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en él contenidos, a fin de conservar el orden jurídico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas. Esto significa que ese dominio eminente no es carácter económico, como el derecho de propiedad, sino que tiene naturaleza jurídico-política, pues la Nación no es “dueña” del territorio, en el sentido de ser su propietaria, sino que le “pertenece”, por cuanto ejerce soberanía sobre estos espacios físicos, ya que el territorio es el ámbito espacial de validez de las normas estatales. Por ende, el dominio eminente sobre el territorio previsto por el artículo 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 artículos 4º y 43 del Decreto 2811 de 1974 demandados son válidos 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 ésta ha sido adquirida con justo título y de acuerdo a la ley. En efecto, como ya se mostró, la Carta autoriza el dominio sobre los recursos renovables, aunque, como es obvio, debido a la función ecológica que le es inmanente (CP art. 58), ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones que sean necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible (CP arts. 79 y 80). Además, esa misma función ecológica de la propiedad y la primacía del interés general sobre el particular en materia patrimonial (CP art. 58) implican que, frente a determinados recursos naturales vitales, la apropiación privada puede en determinados casos llegar a ser inconstitucional. Igualmente la Corte considera que, con esos mismos fundamentos constitucionales, el Estado puede también legítimamente convertir en bienes de uso público 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 visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño. En efecto, en el Estado liberal clásico, el derecho de propiedad es pensado como una relación individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales. Esta concepción fue legitimada, desde el punto filosófico, por autores como Locke, para quien el trabajo es necesario para que el ser humano subsista, pues sólo 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 recaído su labor, con lo cual saca ese objeto del estado originario en que todos los recursos naturales pertenecían a todos⁴¹. A su vez, la economía política clásica, de autores como Adam Smith, defendió la idea de que esa apropiación individualista era socialmente benéfica ya que permitía una armonía social, gracias a los mecanismos de mercado. Sin embargo, con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico 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 social⁴². Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

Es por ello que, en los fundamentos 14 y 18 a 21 de esta sentencia, la Corte precisó que los imperativos ambientales de la Carta obligan a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales del derecho privado. Sin embargo, esa necesaria reconceptualización del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la Constitución ecológica no hace en sí misma inconstitucional la apropiación 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 procederá a declarar la exequibilidad de esas disposiciones, en el entendido de que ellas deben ser interpretadas tomando en cuenta la función ecológica de la propiedad.

-
VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 4º y 43 del Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en el entendido de que, conforme al artículo 58 de la Constitución, la propiedad

privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el Decreto-Ley 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", pero únicamente en relación con los cargos formulados por los demandantes, esto es, por cuanto el Gobierno no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias al expedir un código de recursos naturales, y por cuanto los principios que orientan ese decreto y la regulación general que contiene son compatibles con los principios constitucionales ecológicos, la participación comunitaria y la autonomía territorial.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLES los artículos 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 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", pero únicamente en relación con el cargo formulado por los demandantes, esto es, por cuanto el Gobierno no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias al modificar las normas del Código Civil sobre servidumbre relacionadas con los recursos naturales.

Quinto: Declarar EXEQUIBLES el numeral 1° del artículo 39 de la Ley 142 de 1994, así como los artículos 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 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" pero únicamente por el cargo formulado por los demandantes, esto es, por cuanto la ley puede prever la figura de la concesión para la explotación de los recursos naturales.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA	EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado	Magistrado
CARLOS GAVIRIA DÍAZ	JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado	Magistrado
HERNANDO HERRERA VERGARA	ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado	Magistrado
FABIO MORÓN DÍAZ	JAIME VIDAL PERDOMO
Magistrado	Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

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 Gómez Otálora en Gaceta Judicial. No. 2340, pp. 173-174.

6 Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 135 del 1º de octubre de 1987. M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora en Gaceta Judicial. No. 2340, pp. 173-174

7 Sentencia C-074 de 1993. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte C-1.

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

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

12 Ver, 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 SÁCHICA en Gaceta Judicial. No 2403, pp 48 y 49.

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

15 Ver sentencia T-523 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico 2 y T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 3.

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

17 Sentencia C-504 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo

18 Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 3.

19 Sentencia C-479 de 1992. MP José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. Consideración 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 Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 4.3.

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

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

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

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

27 Ver sentencia C-058 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico 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 Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 15.

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

31 Corte Constitucional Sentencia C-371/94 del 25 de agosto de 1994. M.P José Gregorio Hernández Galindo.

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

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

36 Sentencia T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración 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 Martínez Caballero. Fundamento Jurídico B-2

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

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

41 Ver John Locke. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Caqítulo (sic) 5, párrafos 28 y ss.

42 Ver León Duguit. Traité de Droit Constitutionnel. Paris: Boccard, Tomo III, p 664.

Fecha y hora de creación: 2026-06-04 16:32:47