|  |
| --- |
| **CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA C-746/12****DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL NUMERAL 9 DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 99 DE 1993** **MAGISTRADO PONENTE: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ****ACCIONANTE: ANDREA CATALINA CASTILLA GUERRERO****REFERENCIA EXPEDIENTE: D- 8960****BOGOTA D.C. veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012)** |
| **PROBLEMA JURIDICO:** Decidir si la habilitación del legislador al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a otra autoridad del orden nacional, para otorgar de manera privativa la licencia ambiental en el caso de proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconoce los mandatos constitucionales previstos en los artículos 8, 63, 79 y 80 del Texto Superior. |
| **DEMANDA** | **INTERVENCIONES** | **CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL** | **FALLO** |
| El numeral 9º del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 vulnera los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución Política: **1**. Al facultar al Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible para la expedición de licencias ambientales de cualquier proyecto que afecte los parques nacionales naturales “desconoce la finalidad que tienen estas áreas como lugares para la protección de las riquezas naturales de la Nación” (CP art. 8).**2.** Al tratarse de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (CP art. 63), “no es viable que el legislador le permita a la administración decidir sobre la realización de proyectos que los puedan afectar, alterando su destinación específica (…) y desnaturalizando su esencia jurídica y finalidad ambiental”. **3.** Con la habilitación prevista en la disposición demandada, el legislador desconoce el deber del Estado de “proteger la diversidad e integridad del ambiente” y de “conservar las áreas de especial importancia ecológica” (CP art. 79)**4**. El legislador desconoce el mandato de “prevenir y controlar los factores de riesgo ambiental” (CP art. 80), pues la permisión de intervenir en los parques naturales “implica una afectación y una desprotección sobre estas áreas, que no permiten (…) afectaciones graves como lo haría un proyecto que requiera licencia ambiental.” | **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Solicita a la Corte *declarar la exequibilidad* de la disposición demandada. Sostiene el interviniente que la Corte carece de competencia por falta de objeto y por inepta demanda.Para el interviniente, **la licencia tiene la función de evaluar el impacto ambiental en íntima relación con el principio de prevención, pilar fundamental del derecho ambiental en Colombia. Por lo que, “desde el punto de vista epistemológico, el principio de prevención supera el modelo correctivo y se ubica en una gestión ambiental justamente preventiva.”**La acción preventiva “tiene por finalidad evitar los daños ambientales para lo cual es necesario conocerlos anticipadamente y diseñar las medidas necesarias para que no se produzcan o aminorar sus efectos. (…) la evaluación del impacto ambiental, se convierte en la expresión máxima o concreta del principio de prevención que orienta la legislación ambiental colombiana.Debe advertirse que el trámite, otorgamiento o negación de cualquier licencia en las áreas del Sistema de Parques Naturales, está sujeto a las finalidades principales del Sistema de Parque Naturales y a los usos y actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema al tenor de lo dispuesto en los artículos 328 y 331” del Código de Recursos Naturales.**Parques Nacionales Naturales de Colombia:** Solicita a la Corte *declarar la exequibilidad* de la disposición demandada. Para el interviniente “cualquier proyecto que se pretenda realizar al interior de estas áreas, deberá contar con el trámite para la obtención de una licencia ambiental. Sin embargo, **es preciso aclarar que este tipo de proyectos en ningún caso pueden contemplar actividades prohibidas dentro de tales áreas, pues la licencia ambiental no podría amparar la violación del régimen de prohibiciones y por lo tanto la licencia ambiental podrá exigirse sólo para el desarrollo de actividades permitidas dentro de las áreas**. Es preciso señalar que **incluso, aquellas actividades permitidas, sólo podrán ser realizadas siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural**, tal como lo establece el artículo 23 del Decreto 622 de 1977.”Manifiesta que a pesar de que dicho concepto no tiene una definición legal, la jurisprudencia de la Corte ha indicado que las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales deben estar “sometidas a un régimen de protección más estricto que el aplicable al resto del territorio nacional”, y en esa medida, les son aplicables todas las consecuencias jurídicas del caso, y “exigen del Estado el deber especial de conservarlas, no buscando un desarrollo sostenible sino la preservación de los ecosistemas y su intangibilidad, definiendo en su interior usos compatibles con la conservación y partiendo de la prohibición de explotación.”Estas limitaciones tienen el propósito de mantener “incólumes e intangibles” las áreas de tales Parques, por lo que las mismas “no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación (…) por cualquier medio.” Por esta razón, **concluye que existe una clara “imposibilidad constitucional de desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales proyectos distintos a las actividades de conservación y demás actividades permitidas que van dirigidas al cumplimiento de las finalidades que le son propias.”** **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR:** Solicita a la Corte *declarar inexequible* la disposición demandada. Para el interviniente, a partir de la definición y finalidad de la licencia ambiental (L 99/93 arts. 49 y 50) es claro que tales licencias se otorgan frente a “proyectos, obras o actividades capaces de causar deterioro grave al medio ambiente y los recursos naturales, sujetas a medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales.” De tal forma que la disposición acusada, al prever la competencia para conceder licencias ambientales frente a proyectos en los Parques Nacionales Naturales, afecta “un ecosistema protegido por la Carta Política, en el artículo 63, en armonía con los artículos 8, 79 y 80.**Defensoría del Pueblo:** Solicita la *exequibilidad condicionada* de la norma, para el interviniente es posible “una interpretación sistemática de la norma conforme **a la cual se entienda que dichas licencias ambientales serían viables en el marco de las actividades que estén autorizadas por la Constitución Política y en la legislación atinente al Sistema de Parques Nacionales Naturales** (Decretos 2811 de 1974 y 622 de 1977).” No obstante, ante la posibilidad de diferentes lecturas de la norma, en especial la derivada del “numeral 12, del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, mediante la cual se posibilita la ejecución de proyectos, obras o actividades en diversos sectores económicos e industriales dentro de las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Defensoría estima que la precisión resulta necesaria.” En este sentido, se solicita a la Corte condicionar la exequibilidad de la disposición demandada, “siempre que se entienda que la concesión de licencias ambientales, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no abarca o no implica autorización para el desarrollo de actividades en sectores productivos que generen impactos graves y negativos en las zonas amortiguadoras y que se planteen en el marco del plan de manejo ambiental que para ellas se defina.”**Procurador General de la Nación**: Solicitó *declarar inexequible* la disposición demandada. teniendo en cuenta el gran valor de las zonas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, “y dada la afectación que implica una tarea, obra o proyecto que requiere licencia ambiental, de la especial protección constitucional de que gozan dichas zonas se sigue que ninguna autoridad, sea Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o cualquier otra, puede tener competencia para otorgar licencia ambiental para el desarrollo de ‘proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.’ Y no la puede tener, porque dicha tarea, obra o proyecto no puede emprenderse, ni con licencia, ni mucho menos sin licencia.” | **1. Concepto y función de la licencia ambiental desde la perspectiva constitucional**Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.**2. Concepto y función del Sistema de Parques Nacionales Naturales desde la perspectiva constitucional**La Corte concluye que el Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: **(i)** que tiene un *valor excepcional* y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; **(ii)** que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; **(iii)** cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); **(iv)** que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; **(v)** que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); **(vi)** cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; **(viii)** que desde una perspectiva *macro-ecológica* es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; **(ix)** de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas; y por último, **(x)** cuya administración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales. **3. Los mandatos constitucionales de protección, conservación y planificación relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales** Desde el punto de vista constitucional, esta Corporación ha precisado que ambas instituciones jurídicas, la licencia ambiental y el Sistema de Parques Nacionales Naturales, constituyen herramientas jurídicas con las cuales el Estado concreta el principio constitucional de “protección de las riquezas naturales de la Nación”.Igualmente, la Corte ha señalado que en razón del *valor excepcional* que tienen las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, ellas constituyen espacios “de especial importancia ecológica”, lo que se traduce en el deber específico de conservación en cabeza del Estado y de los particulares, como bien se infiere del mandato previsto en el artículo 79 del Texto Superior y de lo expuesto en la Sentencia C-189 de 2006. Esta regla se reafirma en las Sentencias C-649 de 1997 y C-598 de 2010, relacionadas con la prohibición de sustracción de áreas del Sistema de Parques Naturales, tanto nacionales como regionales. En dichas providencias se reconoce el valor que detentan como “áreas protegidas”, bajo una interpretación conforme con las obligaciones internacionales del Estado, según los específicos términos del artículo 8 (que ordena ciertas obligaciones de conservación *in situ*) del Convenio sobre la diversidad biológica, incorporado mediante Ley 165 de 1994. Por otra parte, la Corte ha interpretado el mandato de inalienabilidad de los parques naturales, en un sentido amplio y protector, según el cual, una vez se designe una cierta área de terreno como parque nacional, e integre así el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la misma no puede ser sustraída de su régimen jurídico protector. Esto bajo la idea de que los parques deben mantenerse “incólumes e intangibles” como lo ha declarado en las Sentencias C-694 de 1997 y C-598 de 2010. El mandato de inalienabilidad también supone una restricción frente al derecho de propiedad sobre predios ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta Corporación ha entendido que tales propietarios no pueden transferir mediante venta su derecho, y que en el ejercicio del mismo deben “allanarse por completo a las finalidades del sistema de parques” y a “las actividades permitidas” en dichas áreas. Como quedó claramente establecido en la *ratio decidendi* de la Sentencia C-189 de 2006.La figura del Sistema de Parques Nacionales Naturales entendida como una técnica de reserva de ciertas áreas del territorio, y su afectación a un régimen jurídico especial es, para este Tribunal, una forma adecuada y concreta de cumplir con los mandatos constitucionales antes mencionados. Es precisamente este régimen el que le da contenido jurídico, como conjunto de competencias, mandatos y prohibiciones, que permite la realización de un sistema especial de protección ambiental. Dicho régimen jurídico está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia constitucional. Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. Segundo, que, en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración. Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas.**4. Para la Sala, la habilitación del legislador a la administración nacional para la expedición de la citada licencia ambiental no desconoce los mandatos constitucionales previamente señalados, por las razones que a continuación se exponen:**La caracterización constitucional de la licencia ambiental no coincide con la nuda definición legal contenida en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993. La licencia tiene múltiples propósitos relacionados con la prevención, el manejo y la planificación, y opera como un instrumento coordinador, previsor y cautelar, mediante el cual el Estado cumple –entre otros– con los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales y del ambiente, el deber de conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la realización de la función ecológica de la propiedad (CP art. 8, 58 inc. 2º, 79 y 80). Por demás, es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo. La Corte no puede entonces prohijar la concepción restringida de la licencia ambiental ligada únicamente a la potencialidad de generación de daños o alteraciones al paisaje que propone la demandante. No puede hacerlo, porque significaría eclipsar el potencial planificador, preventivo y cautelar que precisamente caracteriza la figura de la licencia ambiental desde una perspectiva constitucional. En este sentido, se comparte lo esgrimido en las intervenciones del Ministerio de Ambiente, de la Unidad de Parques Nacionales y de la Defensoría del Pueblo, quienes insisten en identificar la licencia ambiental como una figura jurídica que se enmarca en un modelo “de gestión ambiental preventiva”, mediante la cual el Estado puede desplegar sus competencias relacionadas con los deberes constitucionales de protección del ambiente, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.Por otra parte, no existe una contradicción entre los fines de la licencia ambiental y del Sistema de Parques Nacionales. Para la Sala estas dos figuras revisten una especial importancia para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales y del ambiente. Ambas figuras son susceptibles de armonización en escenarios concretos.Por otra parte, no ignora la Sala que algunas de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales tienen una zona de alta densidad de uso destinada a actividades recreativas y turísticas. Frente a la necesidad de adecuación de las facilidades ecoturísticas, la licencia funge igualmente como una herramienta de gestión y de prevención de los posibles impactos que tales obras puedan aparejar. Para la Corte es claro que la licencia ambiental no funciona como una prerrogativa del beneficiario de la misma, como puede que operen otro tipo de actos administrativos. Por el contrario, la licencia es entendida en clave constitucional como una herramienta para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos y riquezas naturales, en concordancia con el principio de prevención. Por esta razón, la licencia se encuentra vinculada a las condiciones que en ella se expresen, y a que en todo caso no se causen daños inadmisibles a las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como se deriva de lo previsto en el artículo 79 de Texto Superior. El trámite, otorgamiento o negación de cualquier licencia ambiental para proyectos, obras o actividades en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales debe estar sujeto a sus precisas finalidades y a los usos y actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema, siempre que tales actividades no causen alteraciones significativas al ambiente, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones 22 a 31 de esta providencia, razón por la cual se declarará la constitucionalidad de la disposición demandada. | Analizado el caso y en mérito de lo expuesto la HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL resolvió:Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos formulados, el numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.*” |
| **COMENTARIO:** La licencia ambiental es una institución jurídica con múltiples propósitos mediante la cual se concreta el principio constitucional de la protección de las riquezas naturales de la nación. Algunos de los propósitos de esta herramienta jurídica del Estado guardan relación estrecha con la prevención, el manejo y la planificación, de manera que el Estado a través de las licencias ambientales busca la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, así como también la conservación de áreas de especial importancia ecológica. Por lo que, atendiendo a su finalidad, la licencia ambiental no es incompatible con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, pues exigir licencia ambiental para la ejecución de proyectos al interior de áreas protegidas no puede desligarse en ningún momento de las muy específicas finalidades y actividades permitidas al interior de áreas protegidas. A pesar de que en teoría las licencias ambientales constituyen una herramienta jurídica para la protección, prevención y control del deterioro ambiental la indebida manipulación de esta herramienta por parte de la autoridad ambiental puede llevar en la práctica a constituirse en un mero trámite alejado de los fines que inspiraron su adopción en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que la potestad de la que esta investida la autoridad ambiental para conceder licencias ambientales es de vital importancia para que ésta institución cumpla su finalidad y su implementación sea en realidad protectora y preventiva, de manera que la autoridad ambiental debe ser muy rigurosa al momento de conceder una licencia ambiental.  |