

Sentencia C-554/07

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Tensión/**PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-**Necesidad de armonizarlos

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza jurídica

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL-Armonización/**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-**Alcance de competencias en materia ambiental/**COMPETENCIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE-**Compartida entre los niveles central y territorial/**PRINCIPIO DE GRADACION NORMATIVA-**Concepto

Esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente. Con base en este reparto de competencias, es claro que las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales al dictar normas y adoptar decisiones deben acatar las normas y las decisiones de superior jerarquía, en primer lugar las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la ley, por exigirlo así en forma general la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico colombiano, como presupuesto de validez de las mismas, y exigirlo también en forma específica el componente jurídico del Sistema Nacional Ambiental. Este sometimiento a las normas y decisiones de superior jerarquía, que es primordial en un Estado Social de Derecho como el colombiano, se concreta en materia ambiental mediante el principio de gradación normativa contemplado en un aparte no demandado del mismo Art. 63 de la Ley 99 de 1993 en relación con el ejercicio de las funciones correspondientes por parte de las entidades territoriales.

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Alcance

ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO EN DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Apelación/**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-**Vulneración de su autonomía por norma que establece apelación del acto administrativo dictado en desarrollo del principio de rigor

subsidiario/**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Vulneración por norma que establece apelación del acto administrativo dictado en desarrollo del principio de rigor subsidiario/**ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO EN DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO**-Inconstitucionalidad de norma que establece vigencia transitoria

Desde el punto de vista constitucional la apelación de los actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales regionales o locales en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental - SINA, limita el principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, sin una justificación razonable, que pudiera fundarse en un interés superior, y, por tanto, vulnera los Arts. 150, Num. 7, y 287 de la Constitución. A este respecto se debe tener también en cuenta que la Constitución, además de consagrar en su Art. 287 el principio de autonomía de las entidades territoriales, atribuye competencias específicas a éstas en materia ambiental, al disponer que a las asambleas departamentales corresponde expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente (Art. 300, Num. 2, modificado por el A. L. N° 1 de 1996, Art. 2°), que corresponde a los concejos municipales dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio (Art. 313, Num. 9), y que los consejos de los territorios indígenas tendrán la función de velar por la preservación de los recursos naturales (Art. 330, Num. 5), las cuales también resultan vulneradas. Las mismas consideraciones son válidas en relación con la previsión normativa en el sentido de que los actos administrativos antes mencionados tendrán una vigencia transitoria, mientras el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decide sobre la conveniencia de prorrogarla o de darle carácter permanente. Por estas razones, la Sala declarará la inexecutable de la expresión "serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente", contenida en el Art. 63 de la Ley 99 de 1993.

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-No vulneración porque norma acusada no limita dicho principio

La demandante impugna la expresión "en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley", en relación con el desarrollo del principio de rigor subsidiario, por referirse la misma, a su juicio, únicamente al otorgamiento de licencias ambientales, con exclusión de los demás mecanismos aplicables para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables consagrada en la Constitución, lo cual limitaría el desarrollo de dicho principio y quebrantaría las normas constitucionales que consagran la mencionada protección. A este respecto, debe señalarse que el Art. 51 de la misma ley, al cual se hace la remisión, trata no solamente de la expedición de las licencias ambientales sino también de la aplicación de los demás

mecanismos de control ambiental, como es el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones, por lo cual visiblemente no se limita el desarrollo del principio de rigor subsidiario ni se vulneran las normas constitucionales señaladas.

Referencia: expediente D-6677

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 63 (parcial) de la Ley 99 de 1993

Demandante: Angélica María Barrera Osorio

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Angélica María Barrera Osorio presentó demanda contra el Art. 63 (parcial) 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.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, con base en su publicación en el Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993, en la cual se subrayan las expresiones acusadas:

ARTÍCULO 63. PRINCIPIOS NORMATIVOS GENERALES. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente.

III. DEMANDA

La demandante considera que la disposición impugnada vulnera los Arts. 1°, 79, 80, 150, Num. 7, y 287 de la Constitución Política, con los siguientes argumentos:

Expresa que dichos apartes desconocen la autonomía de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, que la Constitución Política ha reconocido. Agrega que al limitar el ejercicio de las competencias concurrentes en materia ambiental, se quebrantan las normas constitucionales que buscan proteger el derecho al medio ambiente sano.

i) En primer lugar se refiere a la apelación de los actos administrativos expedidos en ejercicio del principio de rigor subsidiario y manifiesta que en virtud de dicho principio se reconoce que las regulaciones nacionales son un estándar mínimo que deben cumplir las autoridades ambientales regionales y territoriales, por lo cual las normas y medidas de policía ambiental podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Señala que si se realiza un análisis sistemático, con lo dispuesto en el Art. 4° de la Ley 99 de 1993, los actos administrativos por los cuales se da aplicación al principio de rigor subsidiario, serían apelables ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Departamentos, según hayan sido expedidos por una u otra entidad dentro de la "*jerarquía*" del Sistema Nacional Ambiental - SINA.

Sostiene que teniendo en cuenta que el recurso de apelación se surte ante el superior jerárquico conforme a lo dispuesto en el Art. 50 del Código Contencioso Administrativo, el aparte demandado desconoce la autonomía constitucional de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales, toda vez que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no ejerce relación de jerarquía alguna respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales, ni éstas sobre los Departamentos, ni tampoco existe tal relación jerárquica de los Departamentos sobre los Municipios y Distritos, dado el régimen de autonomía que a cada uno de estos entes ha otorgado la Constitución Política.

Indica que, de otro lado, al limitar de manera no razonable la autonomía constitucional, no se permite a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales el ejercicio cabal de sus funciones en materia ambiental, lo que deriva en violación del deber del Estado, en este caso en cabeza de aquellas, de garantizar un medio ambiente sano.

ii) En segundo lugar, examina el trámite ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y expresa que en desarrollo del principio de rigor subsidiario el Estado central tiene una intervención excesiva, en cuanto: fija los estándares mínimos ambientales (legislación básica ambiental); establece por vía de reglamentación los procedimientos adicionales a los consagrados en la Ley 99 de 1993, para dar aplicación a este principio, como en el caso de la contaminación atmosférica y auditiva; resuelve los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos expedidos en aplicación de tal principio, y decide si es conveniente o no que la vigencia de una medida dictada en aplicación del mismo principio debe ser o no prorrogada o declarada permanente.

Enuncia que todo ello implica un alto grado de control por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la aplicación del principio de rigor subsidiario, que necesariamente incide en la limitación de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales.

Afirma que la declaratoria de inexecutable solicitada no propiciaría la arbitrariedad en el manejo de los recursos naturales, porque el nivel superior, en virtud del principio de subsidiariedad previsto en el Art. 288 de la Constitución, siempre podrá intervenir en la protección del medio ambiente, cuando la decisión del orden inferior haya resultado ineficaz para la atención de la problemática ambiental. Añade que las decisiones que la autoridad ambiental adopte en ejercicio de su autonomía pueden atacarse ante la jurisdicción contencioso administrativa y que así mismo la participación ciudadana estará garantizada mediante el ejercicio de las acciones populares.

Busca precisar la relación entre los principios de rigor subsidiario y de subsidiariedad y asevera que la principal diferencia entre ellos se encuentra en el orden de intervención del nivel nacional, regional o local, pues en el primero aquella se realiza en orden descendente, mientras que en el segundo la misma se efectúa en orden ascendente, o sea, obran en forma inversa y no es posible asimilarlos. Indica que en virtud del sistema abierto de competencias ambientales, dichos principios son concurrentes.

Arguye que la constitucionalidad que la Corte Constitucional ha predicado del principio de rigor subsidiario no implica la del procedimiento para su aplicación y su apelación, en cuanto éstos limitan la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales y se constituyen en un obstáculo insalvable para que las mismas cumplan sus funciones.

iii) En tercer lugar, analiza la concordancia con el Art. 51 de la misma Ley 99 de 1993, relativo a las licencias ambientales, que señala una de las expresiones demandadas, y plantea que ella desconoce las normas contenidas en los Arts. 1º, 79 y 80 de la Constitución, toda vez que para cumplir el cometido de

protección de los recursos naturales existen múltiples instrumentos de gestión ambiental, entre los cuales se encuentran las licencias ambientales, pero éstas no son los únicos, en cuanto además existe la exigencia de permisos, autorizaciones, concesiones, registros, etc.

Sostiene que, por dicha vulneración, la mencionada concordancia debe ser excluida del ordenamiento jurídico, con el fin de que la aplicación del principio de rigor subsidiario no se circunscriba a las licencias ambientales y en cambio incluya todos los instrumentos de gestión ambiental previstos en la normatividad vigente.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito radicado el 20 de Marzo de 2007, el ciudadano Neil Javier Vanegas Palacio, obrando en nombre del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicita a la Corte que declare exequible la disposición demandada, con los siguientes fundamentos:

Expresa que la Ley 99 de 1993 consagró un modelo de gestión ambiental conforme a la Constitución, descentralizado, democrático y participativo (Art. 1º, Num. 12) y que el mismo no significa la negación de instrumentos que aseguren una política ambiental integral, coherente y armónica.

Señala que para lograr el manejo integral del medio ambiente, la misma ley estableció el Sistema Nacional Ambiental, SINA, como un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en ella, y que así mismo dispuso que corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial coordinar el SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en materia ambiental.

Afirma que en dicho marco normativo deben considerarse las disposiciones del Título IX de la Ley 99 de 1993, que trata de las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental, y específicamente los principios contemplados en el Art. 63 demandado.

Manifiesta que no pretende desconocer que el principio de rigor subsidiario limita el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, al sujetar sus decisiones al control de las corporaciones autónomas regionales, y la de éstas, al someterlas al control del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pero por ello no puede entenderse que dicho principio es inconstitucional.

Agrega que la mencionada limitación se encuentra plenamente justificada por la necesidad de proteger un interés que trasciende los límites de la competencia de las entidades de las cuales se predica tal autonomía, como es la preservación del medio ambiente en forma integral y coherente en el territorio nacional, lo cual sólo es posible mediante una gestión enmarcada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Sostiene así mismo que la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno y está sometida a controles variables por parte de la autoridad central, dependiendo de los intereses que puedan verse afectados.

2. Intervención del ciudadano Giovanni José Herrera Carrascal

Mediante escrito presentado el 9 de Marzo de 2007, el ciudadano Giovanni José Herrera Carrascal, obrando en nombre propio, solicita a la Corte que declare inexecutable las expresiones demandadas, con las siguientes razones:

Afirma que el principio de rigor subsidiario reconoce la realidad de la normatividad ambiental del país, esto es, que existen unas regulaciones nacionales que establecen el mínimo estándar de exigencia en materia ambiental y que las autoridades ambientales regionales y territoriales tienen no solamente el derecho sino también el deber constitucional de prever lo necesario para adoptar medidas más rigurosas y acordes con la realidad ambiental de las respectivas jurisdicciones.

Expresa que la expresión "*en concordancia con el artículo 51 de la presente ley*" contenida en el inciso 4° del Art. 63 de la Ley 99 de 1993 es inconstitucional, en cuanto limita sin justificación constitucional válida la protección del derecho colectivo al medio ambiente sano, al referir el principio de rigor subsidiario únicamente al tema de las licencias ambientales.

De otro lado, considera que el recurso de apelación respecto de medidas adoptadas en aplicación del mencionado principio es contrario al principio de autonomía de las corporaciones y de las entidades territoriales consagrado en la Constitución e indica que la Corte debe ratificar la decisión adoptada en la Sentencia C-894 de 2003, que declaró inexecutable el inciso final del mismo artículo legal demandado en esta oportunidad.

3. Intervención del ciudadano Ricardo Gómez Pinto

Por medio de escrito radicado el 20 de Marzo de 2007, el ciudadano Ricardo Gómez Pinto, obrando en su propio nombre, solicitó a la Corte que declare inexecutable la expresión demandada que contiene el inciso 5° del Art. 63 de la Ley 99 de 1993, con los siguientes fundamentos:

Manifiesta que dicho aparte normativo vulnera los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales. Indica que entre las entidades territoriales no existe una relación de jerarquía

sino de coordinación administrativa y que la cercanía de cada una de ellas con sus necesidades y problemas ambientales les permite procurar un desarrollo sostenible.

Señala que en el ejercicio de su autonomía las entidades territoriales están sometidas a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, conforme a lo dispuesto en el Art. 288 superior, y que ello rige también en materia administrativa ambiental.

4. Intervenciones extemporáneas

Las intervenciones que se indican a continuación no serán tenidas en cuenta por haberse recibido en forma extemporánea:

4.1. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante escrito radicado el 21 de Marzo de 2007.

4.2. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, mediante escrito radicado el 27 de Marzo de 2007.

4.3. Secretaría Distrital Ambiente, mediante escrito radicado el 13 de Abril de 2007.

4.4. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Popular del Cesar, mediante escritos radicados el 16 de Abril de 2007 y el 18 de Abril del mismo año.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 4291 recibido el 20 de Abril de 2007, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte que declare inexecutable la expresión *"serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente"*, contenida en el Art. 63 de la Ley 99 de 1993, y declare executable la expresión *"en concordancia con el artículo 51 de la presente ley"*, contenida en el mismo artículo, por los aspectos allí analizados, con los siguientes argumentos:

Plantea que la Constitución vigente consagra lo que se ha denominado una Constitución Ecológica y señala las principales disposiciones de la misma que protegen el medio ambiente. Indica que, así mismo, aquella contempló las corporaciones autónomas regionales como organismos autónomos y atribuyó a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la función de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico de la entidad territorial.

Sostiene que la Constitución Ecológica fue desarrollada por la Ley 99 de 1993, entre otras normas, la cual creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, organizó el Sistema Nacional Ambiental - SINA, reguló las corporaciones autónomas regionales, atribuyó funciones en materia ambiental a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas y sujetó el ejercicio de las funciones en tal materia por parte de las entidades territoriales a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

Manifiesta que para resolver los problemas jurídicos formulados en la demanda es necesario tener en cuenta que el Constituyente de 1991 definió el Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la ley. Agrega que las competencias asignadas a los diferentes niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Expone que si bien no puede desconocerse que el derecho al ambiente sano pertenece a todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, existen ecosistemas que no exceden los límites de las entidades territoriales o de una región determinada y que constituyen recursos de importancia decisiva para su desarrollo, por lo cual la competencia en materia ambiental corresponde en forma concurrente a la Nación, las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales.

Afirma que conforme a lo enunciado en la Sentencia C-894 de 2003 dictada por la Corte Constitucional, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materia ambiental deben estar justificadas por la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se otorgue a una autoridad nacional el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el campo local o regional, según sea el caso.

Dictamina que la apelación de los actos administrativos expedidos en virtud del principio de rigor subsidiario por las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, ante la autoridad superior en el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y la vigencia transitoria de dichos actos, hasta cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decida darles un carácter permanente, desconoce la autonomía de esas corporaciones y entidades, teniendo en cuenta que son actos que tienen por objeto proteger en forma más severa intereses ambientales del campo regional o local y no regulan intereses ambientales del ámbito nacional.

Expresa que debe también recordarse que los mencionados actos administrativos están sometidos a un control de legalidad por parte de la

jurisdicción de lo contencioso administrativo, que puede suspenderlos provisionalmente y excluirlos del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, en relación con la expresión demandada en virtud de la cual la aplicación del principio de rigor subsidiario debe hacerse en concordancia con el artículo 51 de la misma ley, expresa que éste no se refiere solamente a las licencias ambientales, como se plantea en la demanda, sino también a los permisos, concesiones y autorizaciones, y que, según el texto del mismo artículo, en esos varios mecanismos de control ambiental deben acatarse las disposiciones expedidas por las entidades territoriales respectivas. En estas condiciones, el cargo formulado en el sentido de que la expresión acusada limita el campo de aplicación del principio de rigor subsidiario no tiene fundamento.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de una ley.

Problemas jurídicos planteados

2. Corresponde a la Corte establecer:

i) Si la apelación de los actos administrativos expedidos en virtud del principio de rigor subsidiario por las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, ante la autoridad superior en el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y la vigencia transitoria de dichos actos, hasta cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decida sobre la conveniencia de prorrogarla o de darle carácter permanente, desconoce la autonomía otorgada a aquellas por la Constitución (Arts. 150, Num. 7, y 287);

ii) Si al disponer la norma demandada que la aplicación del principio de rigor subsidiario deberá hacerse en concordancia con lo dispuesto en el Art. 51 de la misma ley limita el campo de dicha aplicación y quebranta las normas constitucionales sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Para resolver estos problemas, la Corte hará unas consideraciones sobre los principios de unidad del Estado y autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales en materia ambiental y a continuación examinará los cargos formulados.

Principios de Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales en materia ambiental

3. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

El Estado unitario se funda en el concepto de centralización política, lo cual implica un régimen constitucional único, la sujeción a unas mismas leyes y a una administración de justicia común y la adopción de decisiones políticas unificadas en relación con la totalidad del Estado.

La autonomía es un poder derivado de autorregulación, distinto de la soberanía, que es un poder originario, supremo e ilimitado, radicado en el pueblo y del cual emana el poder político. (Art. 3° C. Pol.).

Conforme a lo previsto en el Art. 286 de la Constitución, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Agrega esta norma que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

El Art. 287 de la Constitución consagra que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley y que en tal virtud tendrán los siguientes derechos: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les correspondan; iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y iv) participar en las rentas nacionales.

La jurisprudencia de esta corporación ha considerado que estos derechos constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado colombiano.

La consagración constitucional de los principios de unidad del Estado y de autonomía de las entidades territoriales origina una tensión entre ellos que debe ser resuelta mediante su armonización o equilibrio.

La armonización de tales principios corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, mediante el establecimiento de limitaciones recíprocas en la atribución de competencias a los distintos niveles territoriales, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el Art. 288 de la Constitución, en la forma que establezca la ley.

Sobre este tema la Corte Constitucional ha expresado:

"De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia.

"En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones".¹

4. Por otra parte, la Constitución Política otorgó una protección destacada al medio ambiente mediante varias disposiciones, entre las cuales pueden citarse las contenidas en los artículos 8°, 79, 80, 95 numeral 8°, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334 y 366, que en conjunto conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado una "*Constitución Ecológica*". En particular, consagró el deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 8°), el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber de aquel de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Art. 79). Así mismo, asignó al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Art. 80).

Del mismo modo, dispuso que corresponda al Congreso de la República reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía (Art. 150, Num. 7)

¹ C-931 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil

5. Dichas normas superiores de protección del medio ambiente han sido desarrolladas, entre otras normas, en la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental - SINA y se dictaron otras disposiciones.

Dicha ley previó que el citado ministerio será el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la misma ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible (Art. 2°).

En ella se atribuyó a ese ministerio la función de coordinar el Sistema Nacional Ambiental - SINA que organizó la misma ley, el cual consiste en el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en ella, y que para todos los efectos tiene la siguiente jerarquía, en orden descendente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios (Art. 4°).

También contempló la misma ley que las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Art. 23).

En forma acorde con la naturaleza y el objeto de tales corporaciones, la ley mencionada estableció que a las mismas compete, entre otras funciones, la de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial (Art. 31, Num. 2).

Al estudiar la naturaleza y las funciones de las corporaciones autónomas regionales esta corporación señaló que ellas no son entidades territoriales, responden al concepto de descentralización funcional o por servicios, sin estar adscritas o vinculadas a un ministerio o departamento administrativo, en

cuanto ejercen funciones que emanan de las potestades del Estado central, y que el legislador al regular su organización y funcionamiento debe respetar la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto expresó:

“11. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

“Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido”².

Así mismo, la Ley 99 de 1993, mediante el Art. 63 objeto de la presente demanda, dispuso que con el fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el mismo artículo.

6. Esta corporación ha señalado que en materia ambiental, con los propósitos de dar una protección integral y coherente a los recursos naturales y de armonizar los principios de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, concurren en el orden constitucional las competencias de la Nación y las de dichos organismos, de modo que le corresponde al legislador dictar la normatividad básica nacional y les corresponde a las corporaciones autónomas regionales y a las entidades territoriales dictar la normatividad complementaria o adicional propia de la región, departamento, distrito, municipio o territorio indígena respectivo, en desarrollo de la gestión de sus intereses y de acuerdo con sus condiciones y necesidades particulares.

En esta forma, la asignación de competencia a las corporaciones autónomas regionales y a las entidades territoriales será contraria a la Constitución si rebasa el límite regional o local respectivo, por ejemplo, si se atribuye a un

² Sentencia C-596 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Aclaración de Voto de José Gregorio Hernández Galindo.

municipio la regulación de una materia o la resolución de un asunto que concierne directamente no sólo al mismo sino también a otros municipios o a un departamento. Así mismo, la regulación de una materia por parte del legislador será inconstitucional si desborda su naturaleza básica nacional e invade el campo propio de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, de modo que elimina o reduce sustancialmente el contenido de la autonomía de estas últimas. A este respecto ha expresado:

“10- En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada prima facie en el Estado central (CP. arts 79 inc. 2 y 80). Así es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP. art. 8). El derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho constitucional exigible a través de diversas vías judiciales (CP art. 79). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 333). La dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, entre otros. (CP art. 334). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (CP. art. 366). A su vez, la Constitución impone en esta materia ciertas obligaciones a cargo de algunas autoridades nacionales. Así, dentro de las atribuciones del Contralor General de la Nación está la de presentar al Congreso de la República informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (CP art. 268), y es función del Procurador defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (CP art. 277 ord 4°).

11- Estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios

indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP art. 330 ord 5°).

Por consiguiente, en relación con el medio ambiente, existen materias de interés nacional así como asuntos meramente locales, tal y como la Corte ya lo había establecido en la sentencia C-305 de 1995 cuando señaló que "si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruidos). También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr, es predicable el concepto de un sólo sistema de aguas).

(...)

17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1°). En ese orden de ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.”³

En ocasión posterior reiteró este criterio y puso de presente la necesidad de aplicar un criterio de razonabilidad para establecer limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales en materia ambiental, con fundamento en la existencia de un interés superior. Sobre el particular manifestó:

“En esa medida, conforme al criterio adoptado por esta Corporación, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materia ambiental, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. La sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el contexto local o regional, según sea el caso. Ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas. Para determinar la razonabilidad de una limitación de la autonomía de una entidad, es necesario entrar a analizar específicamente la función limitada, que en el presente caso consiste en el otorgamiento de las

³ Sentencia C- 535 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

licencias ambientales asignadas a las corporaciones autónomas regionales. (...)".⁴

Examen de los cargos formulados

7. La demandante considera que la apelación de los actos administrativos expedidos en virtud del principio de rigor subsidiario por las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, ante la autoridad superior en el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y la vigencia transitoria de dichos actos, hasta cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decida sobre la conveniencia de prorrogarla o de darle carácter permanente, desconoce la autonomía otorgada a aquellas por la Constitución (Arts. 150, Num. 7, y 287).

Así mismo, estima que al disponer la norma demandada que la aplicación del principio de rigor subsidiario deberá hacerse en concordancia con lo dispuesto en el Art. 51 de la misma ley, limita el campo de dicha aplicación y quebranta las normas constitucionales sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

8. El Art. 63 de la Ley 99 de 1993 parcialmente demandado establece que a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el mismo artículo.

En virtud del principio de armonía regional, las entidades territoriales deberán ejercer sus funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables de manera coordinada, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales.

Conforme al principio de gradación normativa, las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables deberán respetar las normas expedidas y las políticas fijadas por autoridades de superior jerarquía o de mayor ámbito territorial de competencia.

Según el principio de rigor subsidiario, a cuyo desarrollo se refiere la demanda que se examina, las normas y medidas de policía ambiental, es decir, las que las autoridades expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento

⁴ Sentencia C-894 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil. En virtud de esta sentencia se declaró inexecutable el inciso final del Art. 63 de la Ley 99 de 1993, artículo demandado parcialmente en esta oportunidad, que preveía la apelación de las decisiones de las corporaciones autónomas regionales sobre otorgamiento de licencias ambientales, ante el Ministerio del Medio Ambiente.

y movilización de los recursos naturales renovables o para la preservación del medio ambiente, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las condiciones locales especiales así lo ameriten.

9. Los apartes normativos demandados contemplan, por una parte, la apelación de los actos administrativos dictados por las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental - SINA. Como se indicó en las consideraciones generales, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 4° de la Ley 99 de 1993, para todos los efectos la jerarquía en dicho sistema deberá seguir el siguiente orden descendente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios.

Es oportuno señalar que, con base en una interpretación sistemática del ordenamiento legal, en concordancia con lo previsto en el Art. 49 del Código Contencioso Administrativo, la apelación de que trata la norma acusada sólo procede contra los actos administrativos de contenido particular y concreto, y no contra los actos administrativos de contenido general o abstracto.

De otro lado, los apartes acusados prevén una vigencia transitoria de los mencionados actos administrativos, hasta de sesenta (60) días, mientras el Ministerio antes citado decide sobre la conveniencia de prorrogarla o de darle carácter permanente.

10. Acerca del primer cargo formulado, por violación del principio de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, conforme a lo expresado en las consideraciones de esta sentencia que preceden al examen de los cargos, esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente.

Con base en este reparto de competencias, es claro que las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales al dictar normas y adoptar decisiones deben acatar las normas y las decisiones de superior jerarquía, en primer lugar las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la ley, por exigirlo así en forma general la estructura jerárquica del ordenamiento

jurídico colombiano, como presupuesto de validez de las mismas, y exigirlo también en forma específica el componente jurídico del Sistema Nacional Ambiental⁵.

Este sometimiento a las normas y decisiones de superior jerarquía, que es primordial en un Estado Social de Derecho como el colombiano, se concreta en materia ambiental mediante el principio de gradación normativa contemplado en un aparte no demandado del mismo Art. 63 de la Ley 99 de 1993 en relación con el ejercicio de las funciones correspondientes por parte de las entidades territoriales.

No obstante, el solo acatamiento de las normas y decisiones de superior jerarquía en esta materia no asegura la protección integral que requieren el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en la medida en que el contenido de aquellas puede ser inadecuado o insuficiente en una determinada circunscripción con un menor ámbito territorial, de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.

Esta situación se resuelve jurídicamente mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario de que trata la norma parcialmente demandada, en virtud del cual las normas y medidas adoptadas por las autoridades competentes podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Puede observarse que este principio es una expresión clara del principio superior de autonomía y guarda total concordancia con el principio de gradación normativa, en cuanto respeta la jerarquía de normas y decisiones, y sólo tiene como efecto complementar o adicionar las normas y decisiones de superior jerarquía con normas y decisiones de las corporaciones autónomas regionales o de las entidades territoriales, en desarrollo de la gestión de sus propios intereses ambientales, lo cual es un elemento esencial del principio de autonomía. En este sentido cabe señalar que si se admitiera que las normas y decisiones de inferior jerarquía fueran más flexibles que las de superior jerarquía, el resultado sería que se desconocerían estas últimas, no obstante ser todas las normas ambientales de carácter imperativo por referirse al interés general⁶.

⁵ Según el Art. 4° de la Ley 99 de 1993, el Sistema Nacional Ambiental estará integrado por los siguientes componentes, entre otros: i). Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la misma ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle; ii) la normatividad específica existente al entrar en vigencia dicha ley y que no fuera derogada por ella, y la que se desarrolle en virtud de la ley.

⁶ Según lo previsto en el Art. 1° del Decreto ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, *"El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.// La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social"*.

En este orden de ideas, del principio de rigor subsidiario se desprende que si la regulación o las medidas de superior jerarquía, con un ámbito de competencia territorial más amplio, son adecuadas y suficientes para la protección integral del medio ambiente y los recursos naturales renovables, las autoridades regionales o locales de inferior jerarquía no tendrían competencia para darle aplicación, por sustracción de materia. Por el contrario, si la regulación o las medidas de superior jerarquía no son adecuadas y suficientes, dichas autoridades sí tendrían competencia para aplicarlo, en ejercicio de su autonomía, por tratarse de la gestión de un interés propio, que desborda la competencia de las autoridades superiores.

Por otra parte, es oportuno recordar que los actos administrativos que profieran las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales están sometidos al control de legalidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con la Constitución Política y el código respectivo, en cuyo ejercicio aquella puede suspender provisionalmente sus efectos (Art. 238 C. Pol.) mientras profiere la sentencia respectiva, así como también que la acción correspondiente podrá ser instaurada, entre otros sujetos, por las otras entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental - SINA.

Adicionalmente, cabe señalar que el ordenamiento colombiano consagra las acciones populares para la protección del medio ambiente, entre otros derechos e intereses colectivos, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 88 de la Constitución Política y la regulación contenida en la Ley 472 de 1998⁷.

En estas condiciones, desde el punto de vista constitucional la apelación de los actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales regionales o locales en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental - SINA, limita el principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales y de las entidades territoriales, sin una justificación razonable, que pudiera fundarse en un interés superior, y, por tanto, vulnera los Arts. 150, Num. 7, y 287 de la Constitución.

A este respecto se debe tener también en cuenta que la Constitución, además de consagrar en su Art. 287 el principio de autonomía de las entidades territoriales, atribuye competencias específicas a éstas en materia ambiental, al disponer que a las asambleas departamentales corresponde expedir las

⁷ De conformidad con lo establecido en el Art. 12 de la Ley 472 de 1998, podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

disposiciones relacionadas con el ambiente (Art. 300, Num. 2, modificado por el A. L. N° 1 de 1996, Art. 2°), que corresponde a los concejos municipales dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio (Art. 313, Num. 9), y que los consejos de los territorios indígenas tendrán la función de velar por la preservación de los recursos naturales (Art. 330, Num. 5), las cuales también resultan vulneradas.

Las mismas consideraciones son válidas en relación con la previsión normativa en el sentido de que los actos administrativos antes mencionados tendrán una vigencia transitoria, mientras el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decide sobre la conveniencia de prorrogarla o de darle carácter permanente.

Por estas razones, la Sala declarará la inexecutable de la expresión "*serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente*", contenida en el Art. 63 de la Ley 99 de 1993.

11.- Finalmente, la demandante impugna la expresión "*en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley*", en relación con el desarrollo del principio de rigor subsidiario, por referirse la misma, a su juicio, únicamente al otorgamiento de licencias ambientales, con exclusión de los demás mecanismos aplicables para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables consagrada en la Constitución, lo cual limitaría el desarrollo de dicho principio y quebrantaría las normas constitucionales que consagran la mencionada protección.

A este respecto, debe señalarse que, como lo afirma en su concepto el señor Procurador General de la Nación, el Art. 51 de la misma ley, al cual se hace la remisión, trata no solamente de la expedición de las licencias ambientales sino también de la aplicación de los demás mecanismos de control ambiental, como es el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones, por lo cual visiblemente no se limita el desarrollo del principio de rigor subsidiario ni se vulneran las normas constitucionales señaladas.

En consecuencia, el cargo planteado carece de fundamento y la Sala declarará executable la expresión acusada, por dicho cargo.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión "*serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente*", contenida en el Art. 63 de la Ley 99 de 1993.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE, por el cargo examinado, la expresión "*en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley*", contenida en el Art. 63 de la Ley 99 de 1993.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General