

Sentencia C-1063/03

DECRETO LEY-Derogatoria tácita

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Aplicación normativa anterior sobre tarifas por utilización de aguas

COSA JUZGADA-Inexistencia por cuanto el contenido normativo es diferente

CONSTITUCION POLITICA-Protección del medio ambiente

MEDIO AMBIENTE-Protección constitucional

TRIBUTO-Categorías

TASA-Concepto/TASA-Alcance

TASA AMBIENTAL POR UTILIZACION DE AGUAS-Concepto

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Características

El principio de legalidad tributaria es expresión del principio democrático y tiene como características principales la representación popular, en virtud de la cual no puede haber imposición de tributos sin ella, y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos, de suerte que los contribuyentes tengan certeza o seguridad sobre las obligaciones a su cargo, con fundamento en lo dispuesto en los Arts. 150, Num. 12, y 338 superiores.

TASA Y CONTRIBUCION-Determinación de tarifas/TARIFA-Sistema y método/TARIFA-Momentos para acudir al sistema y método

SISTEMA-Definición

METODO-Definición

TRIBUTO-Elementos esenciales

TASA POR USO DEL AGUA-Hecho generador/TASA POR USO DEL AGUA-Sujeto pasivo

TASA POR USO DEL AGUA-Sujeto activo

En cuanto al sujeto activo, es decir, el acreedor de la relación obligacional tributaria, titular del derecho patrimonial correspondiente y por tanto con la carga de recaudar el monto de la tasa y darle la destinación legal, no está contemplado en las normas acusadas pero está señalado en los Arts. 31, Num. 13, de la Ley 99 de 1993.

TASA POR USO DEL AGUA-Tarifa/NORMA DEMANDADA-No determina sistema y método para definir costo del servicio prestado por la autoridad ambiental

La tarifa, que consiste en la magnitud o cuantía que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el monto del tributo, ambas disposiciones impugnadas contemplan la delegación al Gobierno Nacional para que la fije, pero no cumplen el requisito constitucional

de determinar el sistema y el método para definir los costos del servicio prestado por la autoridad ambiental y la forma de hacer su reparto entre los usuarios, lo cual se explica por la circunstancia de ser normas anteriores a la iniciación de la vigencia de la actual Constitución Política y no estar contenida dicha exigencia en la Constitución de 1886.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Vulneración

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA DECRETAR IMPUESTOS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1991-Debe hacerse con fundamento en la Constitución anterior

Referencia: expediente D-4655

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974.

Actor: Rafael Mejía López

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil tres (2003).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAFAEL MEJIA LOPEZ, en su calidad de Presidente y Representante Legal de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, presentó demanda contra los artículos 159 y 160 del Decreto - Ley 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

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

II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 34243 de 27 de enero de 1975:

DECRETO 2811 DE 1974

(enero 27)

"Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente"

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 23 de 1973 y previa consulta con las comisiones designadas por las Cámaras Legislativas y el Consejo de Estado, respectivamente,

DECRETA:

EL SIGUIENTE SERA EL TEXTO DEL CODIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

(...)

Artículo 159. La utilización de aguas con fines lucrativos por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el gobierno nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos acuíferos, entre ellos:

- a. Investigar e inventariar los recursos hídricos nacionales;
- b. Planear su utilización;
- c. Proyectar aprovechamientos de beneficio común;
- d. Proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas, y
- e. Cubrir todos los costos directos de cada aprovechamiento.

III. DEMANDA

Considera el demandante que los artículos 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974 contravienen los artículos 1, 3, 150 numeral 10° y 338 de la Constitución, porque desatienden el principio de legalidad del tributo y confieren a las autoridades administrativas ciertas atribuciones que la Constitución reserva al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales. Estas son sus razones específicas:

El actor considera que las normas demandadas vulneran el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución, porque al disponer que la utilización de aguas con fines lucrativos por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas que deberá calcular, fijar y establecer el Gobierno Nacional, le da facultades a una autoridad administrativa para que fije la tasa, sin señalarle el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, materias estas que son de competencia exclusiva del legislador.

En ese mismo sentido, estima que al trasladar a las autoridades administrativas la creación de una tasa por el uso de agua y la determinación de los elementos constitutivos del tributo, los preceptos acusados también vulneran el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, que prohíbe expresamente al Congreso otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para decretar impuestos.

Igualmente considera que las disposiciones mencionadas violan el artículo 1° de la Carta, porque la creación, adopción y fijación de la tasa no consulta el principio democrático y por el contrario causa toda clase de abusos en el cobro del gravamen.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

La ciudadana Ana Lucía Gutierrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, en su calidad de Directora del Ordenamiento Jurídico, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare exequibles las disposiciones cuestionadas.

Al iniciar su argumentación para demostrar que las normas acusadas no contravienen los artículos 1, 150 numeral 10 y 338 de la Constitución, precisa que para interpretar los artículos 159 y 160 del Decreto - Ley 2811 de 1974, debe tenerse en cuenta lo que dispone el artículo 338 de la Carta y, por su conexidad material, también deben tenerse en cuenta los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones".

En ese marco, considera que del análisis de las normas acusadas no se colige que el artículo 159 o el 160 del Decreto ley 2811 de 1974 contraríen el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, porque este Decreto fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 23 de 1973 y previa consulta con las comisiones designadas por las Cámaras Legislativas y el Consejo de Estado. Así, estima que en lo que se refiere al tema de discusión no se otorga la facultad ni se deja al arbitrio de las autoridades administrativas la creación de una tasa por la utilización de un recurso natural (agua) ni la facultad de determinar los elementos constitutivos del tributo respectivo, pues la misma ley ordena la tasa por la utilización del agua con fines lucrativos, por parte de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, contenido que se desarrolla en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Con base en lo anterior, la apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia sostiene que aunque el Congreso es la única autoridad competente para expedir códigos en todos los ramos de la legislación, eso no obsta para que las autoridades administrativas con potestad normativa expidan reglamentos, de conformidad con la Constitución y la ley. Concluye que las normas acusadas no invaden la competencia del legislador, ni vulneran los preceptos constitucionales mencionados.

Así mismo, afirma que los artículos 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974 no contravienen el artículo 338 de la Constitución, norma que si bien deja abierta la posibilidad para que la ley, las ordenanzas o los acuerdos permitan que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y

contribuciones que cobren a los contribuyentes, también delimita su discrecionalidad. De manera que corresponde a la ley, las ordenanzas o los acuerdos la definición del método y el sistema que acogerán las autoridades al momento de fijar las tarifas pertinentes.

Sobre este tema comenta que la Corte Constitucional inicialmente adoptó una posición rígida con respecto al alcance de los conceptos de “sistema” y “método”, pero flexibilizó posteriormente su definición en la Sentencia C- 482 de 1996, al señalar que “La ley no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas”, porque “tal exigencia haría inútil la delegación prevista en la Constitución, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes”, bastando a tales propósitos que del contenido de la norma se deduzcan “los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”. Así mismo, asevera que en una sentencia más reciente, la C-816 de 1999, la Corte Constitucional ha acogido una posición intermedia que tiende al criterio inicial, más rígido.

Así las cosas, estima que los preceptos acusados no consagran una delegación ilimitada a la autoridad en materia de determinación de tarifas por los conceptos precisados en el artículo 338 constitucional. Por el contrario, considera que delimitan su alcance por medio de pautas que deben ser necesariamente observadas por el Gobierno Nacional al momento de ejercer dicha facultad.

Considera que en el presente caso el precepto constitucional sobre imposición de tasas y contribuciones tiene desarrollo legal, porque los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 disponen el sistema y el método a seguir para definir los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias creadas con base en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto- Ley 2811 de 1974, y regulan el cobro de las tasas fijadas por el Gobierno Nacional, que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, de conformidad con los fines establecidos en el artículo 159 del Decreto ley citado.

Finalmente la Dra. Gutiérrez considera que tampoco tiene fundamento jurídico el cargo según el cual las normas acusadas violan el artículo 1° de la Constitución porque desconocen el principio democrático y causarían abusos en el cobro del gravamen. Estima que, por el contrario, siguiendo la Sentencia C-445 de 1995, considera que aquellas desarrollan los fines esenciales del Estado Social de Derecho, porque la función de las autoridades no es sólo proclamar los derechos fundamentales, sino procurar su efectiva realización en la vida cotidiana, y para hacerlo las autoridades requieren permanentemente de recursos.

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

La ciudadana Catalina Llinás Ángel, actuando en nombre del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Para sustentar su petición anota que el Gobierno Nacional expidió el Decreto ley 2811 de 1974 con base en las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al Presidente de la

República para ese efecto. Observa que el mismo fue expedido durante la vigencia de la Constitución de 1886.

Luego señala que al considerar el contenido del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 se podría decir que el mismo subrogó los artículos demandados del Decreto ley 2811 de 1974.

Anota que mediante la Sentencia C-126 de 1998, en la que se estudió la constitucionalidad de la totalidad del Decreto ley 2811 de 1974 y de otras normas, la Corte Constitucional resolvió:

“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”

Indica que, así mismo, por medio de la Sentencia C-495 de 1996 la Corte Constitucional declaró exequibles los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993.

Por otra parte, explica que si bien a la fecha no se ha efectuado la “fijación de las tasas” (sic) por el uso del agua, con base en el Decreto ley 2811 de 1974 las Corporaciones Autónomas Regionales están facultadas para fijar dichas tasas mediante acuerdos de sus Consejos Directivos, hasta tanto el Gobierno Nacional las establezca.

4. Intervenciones extemporáneas.

El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA, representado por el ciudadano Orlando Sepúlveda Otálora, en calidad de apoderado, y La Academia Colombiana de Jurisprudencia, por intermedio del ciudadano Bernardo Carreño Varela, presentaron escritos de intervención el 4 de mayo y el 10 de julio de 2003, respectivamente, los cuales no serán tenidos en cuenta por ser extemporáneos, conforme a la constancia secretarial que obra en el folio 81 del expediente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 3303, recibido el 30 de julio de 2003, solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974, porque su contenido perdió vigencia al haber sido subrogado por los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, pues éstos regulan la misma materia que contienen las normas acusadas y son preceptos posteriores y de igual jerarquía que éstas.

Argumenta que las normas nuevas, es decir, los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, cumplen lo dispuesto por la Constitución en el artículo 338, porque al crear la tasa por el uso lucrativo de las aguas, definen los elementos del tributo, así como también establecen el sistema y el método para que las autoridades administrativas fijen, establezcan y calculen las tasas retributivas. Agrega que la Corte Constitucional declaró exequibles los artículos 42 y 43

de la Ley 99 de 1993, en la Sentencia C-495 de 1996, y los encontró ajustados a las exigencias del artículo 338 de la Carta porque, además de definir claramente los elementos del tributo, al no fijar directamente la tarifa facultó a las autoridades administrativas ambientales para establecerla y calcularla, con base en el sistema y el método señalados en dichos artículos.

Anota que el Gobierno Nacional, haciendo uso de tal facultad y con base en el sistema y el método contenidos en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, calculó y estableció las tarifas por el uso de agua con fines lucrativos, por medio del Decreto 901 de 1997, "Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se establecen las tarifas de éstas".

No obstante lo anterior, el Jefe del Ministerio Público expresa que de ser procedente un pronunciamiento de fondo sobre las normas acusadas se tendría que declarar su inconstitucionalidad, pues siguiendo la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre esta materia (Sentencias C-495 de 1996, C-251 de 2002 y C-155 de 2003), la norma jurídica que faculte a una autoridad administrativa para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones está sujeta al artículo 338 de la Constitución y por tanto deberá establecer el sistema y el método, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que deben ceñirse al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, por estar contenidos en un decreto con fuerza de ley.

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte establecer si los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974, al imponer una tasa por la utilización de aguas con fines lucrativos por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y facultar al Gobierno Nacional para que fije la tarifa de la misma, vulneran el principio de legalidad de los tributos y el Art. 150, Num. 10, de la Constitución.

Consideración preliminar. Procedencia del examen de constitucionalidad

3. En primer lugar, es necesario establecer si procede o no el examen de constitucionalidad solicitado en la demanda:

i) Expone el demandante que "[e]n la actualidad, no obstante la expedición de la ley 99 de 1993 en la cual se estableció el sistema y el método para el cobro de la tasa por uso de agua, norma ésta que no ha sido reglamentada por el Gobierno nacional y declarada exequible por la corte Constitucional mediante sentencia C-495 de 1996, las Corporaciones Autónomas Regionales, aludiendo al régimen de transición previsto en el artículo 117 de la Ley 99 de 1993, pretenden mediante acuerdos de los Consejos Directivos adoptar en la vigencia de las

normas previstas en la ley con lo que pretenden calcular y establecer la tasa por uso de agua”.

ii) La Ley 99 de 1993 (Art. 118) no derogó expresamente los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974, objeto de la demanda.

Conforme a lo dispuesto en el Art. 43 de dicha ley:

“La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

“El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo.

Se observa que este artículo reproduce el texto de los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974, pero tiene un contenido más amplio y señala el sistema y el método para que el Gobierno Nacional fije la tarifa de la tasa por la utilización de aguas, por remisión expresa al Art. 42 de la misma ley. No obstante, su texto es incompatible con el de las disposiciones reproducidas, ya que éstas consagran la tasa por la utilización de aguas “con fines lucrativos”(Art. 159) y “en actividades lucrativas” (Art. 160) y el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 no contempla dicha exigencia, lo que significa que el mismo se aplica a todas las actividades, tanto lucrativas como no lucrativas.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los Arts. 72 del Código Civil y 3º de la Ley 153 de 1887, puede afirmarse que los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974 fueron derogados tácitamente por el Art. 43 de la Ley 99 de 1993.

Por otra parte, según lo preceptuado en el Art. 116 de la Ley 99 de 1993, el Presidente de la República procederá a “proferir las disposiciones necesarias, en un tiempo no mayor de tres (3) meses, relacionadas con la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el nuevo Sistema Nacional del Ambiente”(Lit. k).

Con fundamento en esta disposición, el Presidente de la República expidió el Decreto 632 de 1994, cuyo Art. 9º dispone:

“Art. 9º. En los eventos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias o autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993”.

Según la demanda, el Gobierno Nacional no ha fijado las tarifas de las tasas por la utilización de aguas que contempla el Art. 43 de la Ley 99 de 1993, por lo cual las Corporaciones Autónomas Regionales están aplicando las normas legales anteriores, concretamente los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974 que son objeto de aquella.

A este respecto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señala en su intervención que:

“El Decreto 1541 de 1978, establece el sistema y método de cobro de las tasas por uso, con base en el cual las Corporaciones Autónomas Regionales imponen las tasas que garanticen la protección y renovación del recurso hídrico.

“Se destaca que la ley facultó al gobierno nacional para la fijación de las tasas por el uso de agua.

“Si bien, a la fecha no se ha efectuado la fijación de las tasas por el uso del agua, con base en el Decreto Ley 2811 de 1974, las Corporaciones Autónomas Regionales están facultadas para fijar dichas tasas mediante acuerdos de sus Consejos Directivos, hasta tanto el gobierno nacional establezca las tasas por uso de las aguas”.²

Por consiguiente, las disposiciones acusadas están produciendo efectos, a pesar de su derogación tácita, por lo cual, conforme a la jurisprudencia de esta corporación, es procedente el examen de su constitucionalidad para adoptar una decisión de fondo.³

iii) Así mismo, debe señalarse que aunque mediante la Sentencia C-495 de 1996 esta corporación declaró exequible el Art. 43 de la Ley 99 de 1993,⁵ dicha declaración no configura cosa juzgada respecto de las normas demandadas, ya que, como se indicó, el contenido de aquel es contrario al de éstas, y además más amplio, específicamente, en lo que interesa en este análisis, en cuanto el mismo regula de modo expreso el sistema y el método para la fijación de la tarifa de las tasas por la utilización de aguas, por parte del Gobierno Nacional, lo cual no contienen las disposiciones acusadas.

Examen del problema jurídico planteado

4. De acuerdo con la Ley 23 de 1973 (Art. 2º), con base en la cual se expidió el Decreto ley 2811 de 1974, que contiene el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, “el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables”.

La Constitución Política asigna un lugar destacado a la protección del medio ambiente, en un conjunto de disposiciones que integran la llamada “Constitución Ecológica”.

En efecto, ella establece que: es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Art. 8º); corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (Art. 49); la propiedad privada tiene una función ecológica (Art. 58); todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y es deber del Estado 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); el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y cooperará con otras naciones en la protección de los

ecosistemas situados en las zonas fronterizas (Art. 80); la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente (Art. 88); es deber de la persona y del ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (Art. 95); la ley destinará un porcentaje de los tributos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción (Art. 317); el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo con el fin de conseguir la preservación de un ambiente sano (Art. 334), y será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable (Art. 366).

5. La doctrina sobre las finanzas públicas señala de manera general tres categorías de tributos: impuestos, tasas y contribuciones.

En relación con las tasas, de las cuales tratan las disposiciones acusadas, esta corporación ha expresado:

“Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

“Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

“La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

“Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo.”⁶

Con base en lo previsto en las normas acusadas y el Art. 43 de la Ley 99 de 1993, puede considerarse que la tasa ambiental por utilización de aguas es una contraprestación pecuniaria del servicio de protección y renovación de dicho recurso natural, prestado por la autoridad ambiental competente, por parte del usuario de las mismas.

6. El principio de legalidad tributaria es expresión del principio democrático (Arts. 1º y 3º Constitución Política) y tiene como características principales la representación popular, en virtud de la cual no puede haber imposición de tributos sin ella, y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos, de suerte que los contribuyentes tengan certeza o

seguridad sobre las obligaciones a su cargo, con fundamento en lo dispuesto en los Arts. 150, Num. 12, y 338 superiores.

Acerca de este tema la Corte Constitucional ha expresado:

“Fue en desarrollo del principio democrático que el Constituyente de 1991 confirió a los cuerpos colegiados y de elección y representación popular antes mencionados, esa facultad de establecer tributos, la cual se encuentra sometida a los presupuestos propios del principio de legalidad tributaria⁷, dentro de los cuales adquieren especial vigencia los de representación popular para el señalamiento de los impuestos y el de predeterminación de los elementos esenciales de los mismos, en los términos analizados por esta Corte en la Sentencia C-987 de 1998, de la siguiente manera:

“5- En anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos⁹. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista - como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts 287 y 338).”¹⁰

En virtud de dicho principio, el Art. 338 de la Constitución establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. Agrega que “[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

La Corte señaló en un fallo reciente su criterio en relación con el sistema y el método a que se refiere esta disposición:

“Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de

costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

“Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

“En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes” 11. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

“Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

“17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

“Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

“Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

“18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.¹² En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las

autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes".13"14

7. El demandante acusa los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974 porque a su juicio vulneran el principio de legalidad tributaria, al crear una tasa por la utilización de aguas con fines lucrativos sin determinar sus elementos constitutivos y al delegar la fijación de su tarifa en el Gobierno Nacional sin determinar el sistema y el método para definir los costos del servicio prestado por la autoridad ambiental y la forma de hacer su reparto entre los usuarios.

Conforme a lo previsto en el Art. 338 superior y lo expuesto por la doctrina sobre Hacienda Pública, los elementos esenciales de los tributos son el hecho generador, los sujetos activo y pasivo, la base gravable y la tarifa.

El Art. 159 demandado crea o establece la tasa materia de examen y contempla el hecho generador de la misma, que consiste en la utilización de aguas con fines lucrativos, por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y el sujeto pasivo, que son dichas personas, o sea, los usuarios, pero no señala la base gravable, esto es, la cuantía del hecho generador.

En cuanto al sujeto activo, es decir, el acreedor de la relación obligacional tributaria, titular del derecho patrimonial correspondiente y por tanto con la carga de recaudar el monto de la tasa y darle la destinación legal, no está contemplado en las normas acusadas pero está señalado en los Arts. 31, Num. 13, de la Ley 99 de 1993, en virtud del cual las corporaciones autónomas regionales ejercerán la función de "recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente", y 66 de la misma ley, conforme al cual "los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1'000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (...)".

Respecto de la tarifa, que consiste en la magnitud o cuantía que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el monto del tributo, ambas disposiciones impugnadas contemplan la delegación al Gobierno Nacional para que la fije, pero no cumplen el requisito constitucional de determinar el sistema y el método para definir los costos del servicio prestado por la autoridad ambiental y la forma de hacer su reparto entre los usuarios, lo cual se explica por la circunstancia de ser normas anteriores a la iniciación de la vigencia de la actual Constitución Política y no estar contenida dicha exigencia en la Constitución de 1886.15

Por estas razones, el cargo por violación del principio de legalidad tributaria está llamado a prosperar.

Finalmente, el cargo por presunta violación del Art. 150, Num. 10, superior, que prohíbe al Congreso de la República el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para decretar impuestos, carece de fundamento, porque de acuerdo con la

jurisprudencia de esta corporación el estudio sobre la constitucionalidad del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas antes de la vigencia de la actual Constitución debe hacerse con fundamento en las disposiciones correspondientes de la Constitución anterior (Arts. 76, Num. 12, y 118, Num. 8º) y ellas no contemplaban dicha prohibición.

A este respecto la Corte Constitucional ha expresado:

“...es preciso que la Corte deje en claro que las prohibiciones contempladas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en lo referente a la concesión de aquéllas por el Congreso al Gobierno para expedir o reformar códigos o para crear impuestos, solamente principiaron a aplicarse desde la promulgación de la actual Carta Política hacia el futuro, esto es, desde el 7 de julio de 1991, y por ende no pueden retrotraerse a épocas anteriores para deducir la inconstitucionalidad de leyes expedidas bajo la vigencia de la Constitución anterior, que no restringía en esas materias al legislador ordinario para transferir temporalmente y en forma precisa su propia competencia al Ejecutivo.

“Entonces, si con antelación a la promulgación de la Carta hubiese sido revestido el Presidente de facultades extraordinarias al amparo del entonces vigente artículo 76, numeral 12, de la Constitución derogada, no hay allí un motivo actual de inconstitucionalidad, pues mal podría hacerse exigible al Congreso una norma que en su momento - cuando confirió las facultades- no existía. El cotejo al respecto debe hacerse con la normatividad precedente, pues lo contrario significaría otorgar efectos retroactivos a las prohibiciones que consagró el Constituyente de 1991, lo que no resulta aceptable en tratándose de competencias”.¹⁶

Por lo anterior, esta corporación declarará la inexecutable de las disposiciones impugnadas.

VII. DECISIÓN

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

Declarar INEXEQUIBLES los Arts. 159 y 160 del Decreto ley 2811 de 1974, “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 El Art. 42 de la misma ley, al que remite esta disposición, preceptúa:

TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto número 2811 de 1974.

- a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado;
- b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación;

c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes;

d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema de que trata el inciso anterior, el Ministerio del Medio Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

PARÁGRAFO. Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites.

2 En virtud del Decreto 1541 de 1978 citado en este aparte “se reglamenta la parte III del libro II del decreto-ley 2811 de 1974: ‘De las aguas no marítimas’ y parcialmente la ley 23 de 1973”.

3 Sobre este tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-482/98, C-255/97, C-004/96 y C-332/95.

4 M. P. Fabio Morón Díaz. Aclaración de voto de José Gregorio Hernández Galindo.

5 Dicho fallo declaró exequible también el Art. 42 de la misma ley, al cual remite el Art. 43 citado.

6 Sentencia C-465 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

7 Ver, entre otras, las Sentencias C-209 de 1993, C-537 de 1995, C-220 de 1996 y C-583 de 1996.

8 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

9 Ver, por ejemplo, las sentencias C-004 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y C-084 de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamentos 12 y ss.

10 Sentencia C-597 de 2000. M. P. Alvaro Tafur Gálvis. Salvamento de voto de Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealgre Lynett.

12 Ver fundamento No. 14 de esta sentencia.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

14 Sentencia C-155 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

15 El Art. 43 de la Constitución de 1886 sólo disponía: “En tiempo de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones”.

16 Sentencia C-1111 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.