

Sentencia C-1340/00

LEY ORGANICA-Reserva

LEY ORGANICA-Distribución de competencias entre la Nación y entidades territoriales

MEDIO AMBIENTE-Reparto de competencias entre niveles del Gobierno

LEY ORDINARIA-Desarrollo de competencias ambientales

LEY ORDINARIA-Asignación, en principio, de funciones ambientales a entidades territoriales

MUNICIPIO-Titularidad del impuesto sobre propiedad inmueble

MUNICIPIO-Porcentaje de tributo para la C.A.R.

IMPUESTO PREDIAL-Financiación de entidades ambientales

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Financiación con impuesto municipal

MUNICIPIO-Función ambiental

DEPARTAMENTO-Función ambiental

Referencia: expediente D-2907.

Actores: Hernando Herrera Vergara y Luis Fernando Macías.

Temas:

Funciones ambientales de departamentos, municipios y distritos, reparto de competencias y reserva de ley orgánica.

Competencias ambientales de las entidades territoriales y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá D.C, cuatro (4) de octubre de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Hernando Herrera Vergara y Luis Fernando Macías demandan los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación el Diario Oficial No 41.138 del 15 de diciembre de 1993:

“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.

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

TITULO IX

DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LA PLANIFICACION AMBIENTAL

(...)

ART. 64 Funciones de los Departamentos. Corresponde a los departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

- 1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales, sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- 2) Expedir con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.
- 3) dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- 4) Ejercer, en coordinación con las demás Entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y proteger el derecho a un ambiente sano.
- 5) Desarrollar con la asesoría o la participación de las corporaciones autónomas regionales, programas de cooperación en integración con los entes territoriales y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos renovables binacionales.
- 6) Promover, cofinanciar o ejecutar en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.
- 7) Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales las

actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables

ART. 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales, sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y municipales.

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley.

4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales las

actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas del ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre uso del suelo.

9) Ejecutar obras y proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectado por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de las emisiones contaminantes del aire.

10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corriente de aguas, para el adecuado manejo y el aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

Parágrafo. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, presentarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos renovables.

ART. 66. Competencia de Grandes Centros Urbanos. 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.

Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que le corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposiciones de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o Areas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento”.

III. LA DEMANDA.

Los demandantes consideran que los preceptos acusados vulneran los artículos 1º, 2º, 4º, 79, 80, 150 numeral 7º, 151, 286, 287 y 317 de la Constitución. Según su parecer, las normas acusadas asignan y distribuyen competencias ambientales a las entidades territoriales, por lo cual debieron aprobarse como una ley orgánica, y no como una ley ordinaria.

Para sustentar sus cargos, los actores transcriben amplios apartes de sentencias de esta Corte y concluyen que “no es que las entidades territoriales, por mandato de la ley no puedan ejercer funciones dirigidas a la preservación del ambiente. Lo que ocurre es que ello debe hacerse con sujeción a la respectiva ley orgánica de ordenamiento territorial”.

De otra parte, los demandantes consideran que una de las disposiciones acusadas, a saber, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, afecta la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales en la medida en que asigna a los grandes centros urbanos, en materia ambiental, competencias que son propias de esas corporaciones. Los actores explican ese cargo haciendo referencia al artículo 317 de la Carta que habla de la posibilidad de destinar un porcentaje de los tributos a 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. Según su parecer, ese artículo tiene dos implicaciones, a saber, que existen “unas entidades encargadas del manejo y preservación ambiental, diferentes a los municipios; y la segunda conclusión es que esas entidades deben tener jurisdicción sobre varios municipios”, lo cual “elimina la posibilidad para que las entidades territoriales, como los municipios cumplan esas funciones, pues de ser así la constitución no hubiese hecho esa precisión en torno a la destinación del tributo sobre la propiedad inmueble”. Y esta conclusión, argumentan los actores, es lógica pues “el medio ambiente no es un concepto que pueda reducirse al perímetro de una ciudad, y se

compartimentalice en secciones o pedazos cuyo límite está dado o bien por una vocación del uso del suelo, o por el cubrimiento de los servicios públicos” Concluyen entonces los demandantes al respecto:

“El artículo 66 de la ley 99 de 1993 confunde el concepto de medio ambiente urbano con el tema de las funciones y competencias en materia ambiental urbana. En efecto, si bien el concepto de medio ambiente urbano es hoy una de las principales preocupaciones para los responsables de la gestión ambiental, ello no puede ser el elemento definidor de las funciones y competencias de la administración pública. El medio ambiente urbano no es un concepto que en su materialidad sea exclusivo del perímetro urbano, sino que es una interrelación con lo rural o agrario, o mejor dicho con un concepto más amplio que lo estrictamente relacionado con la ciudad. Ciertamente, lo urbano requiere de una serie de servicios ambientales tales como el suministro del agua, oxígeno y alimentos. A su vez la ciudad produce una serie de efectos ambientales que desbordan ese perímetro urbano, tal es el caso de los vertimientos y los rellenos sanitarios para la disposición de los residuos producidos dentro de ese entorno urbano.

El perímetro urbano no es un ecosistema per se y autárquico, sino que tiene una estrecha dependencia que lo desborda, no solo a otras áreas o zonas del municipio, sino incluso a ámbitos de la nación”.

Las anteriores consideraciones llevan entonces a los actores a sostener que, debido al carácter interdependiente de los ecosistemas, es claro que en la Constitución, “la protección de las riquezas naturales y de las áreas de interés ecológico son un problema nacional y regional. Para los aspectos locales los municipios deben expedir las normas de protección a su patrimonio ecológico, conforme a la ley orgánica de asignación de funciones normativas que tampoco se ha expedido”. Según su parecer:

“Si el Constituyente hubiese querido que las entidades territoriales tuvieran funciones de preservación y conservación del medio ambiente, en ámbitos que desbordarán lo estrictamente local, lo hubiera dicho en forma expresa, sin hacer referencia, como lo hizo en el artículo 317 de la Carta, a las entidades encargadas del manejo y preservación del ambiente, conformadas por varios municipios.

Así las cosas, el legislador no podía deferir a las entidades municipales funciones de

preservación y manejo del medio ambiente dentro del perímetro urbano y sobre aspectos que trascienden lo meramente local, pues la Constitución no toma el ambiente, ni las competencias sobre su preservación y control en forma fraccionada sino como un todo”.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

El ciudadano Remberto Quant González, actuando como apoderado del Ministerio del Medio Ambiente, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Según su parecer, esas normas no tenían por qué ser aprobadas por ley orgánica ya que “no asignan competencias normativas, ni a los municipios y departamentos, sino que se le establecen funciones desde el punto de vista ambiental, de conformidad con los mandatos constitucionales”. Así, señala el interviniente, el artículo 300 de la Carta confiere funciones ambientales a los departamentos, y lo que hace “la Ley 99 de 1993, es ampliar ese establecimiento constitucional, lo cual es completamente válido y no es materia de regulación de la leyes orgánicas”. De igual manera, agrega el ciudadano, el artículo 313 atribuye “a los municipios funciones ambientales, que pueden ser objeto de desarrollo, por parte de una ley ordinaria como es el caso de la ley 99 de 1993”, puesto que se trata de un desarrollo de competencias directamente asignadas por la Carta. Por consiguiente, según el interviniente, las disposiciones acusadas establecen “funciones en materia ambiental de las entidades territoriales, mas no competencias en esta materia, toda vez que las competencias en materia ambiental han sido definidas para las entidades territoriales por la propia Constitución Política”.

El ciudadano procede entonces a analizar las disposiciones constitucionales que versan sobre la ley de orgánica de ordenamiento territorial y concluye que ésta incluye (i) los requisitos para la creación de nuevos departamentos, (ii) las condiciones para que dos o mas departamentos se conviertan en regiones administrativas y de planificación, (iii) la adopción de un régimen administrativo y fiscal para las áreas metropolitanas y (iv) las condiciones necesarias para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, la cual sólo procederá previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Por ende, concluye el ciudadano, “no le compete a la ley orgánica de ordenamiento territorial, establecer de manera alguna las funciones que en materia ambiental puedan desarrollar los municipios y

los departamentos, de conformidad con los mandatos de los artículos 300 y 313 de la Constitución”.

2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, interviene en el proceso para coadyuvar parcialmente la demanda.

El interviniente, con base en las sentencias C-478 de 1992 y la C-600A de 1995, destaca que la reserva de ley orgánica opera como una “garantía institucional de la autonomía de los entes territoriales”, y por ende incluye cualquier reparto competencial, pues uno de los derechos constitucionales de estas entidades “es el ejercicio de las competencias propias y si éstas quedan a merced del legislador ordinario poco, por no decir nada, se habrá avanzado en superar la oprobiosa inercia centralista y en afianzar las balbucientes autonomías”. Por ende, concluye el ciudadano, es claro que las normas acusadas violan la “reserva de ley orgánica, en la medida en que se asignan unas competencias a los entes territoriales”. Sin embargo, precisa el interviniente, esta inexequibilidad no implica que los departamentos y municipios no “puedan ejercer las competencias que las normas contemplan, ya que interpretando directamente la Constitución, en ausencia de normas orgánicas, es claro que en ejercicio de su autonomía estos entes territoriales pueden ocuparse de los DESARROLLOS ambientales que correspondan a sus respectivos intereses, tomando como base la legislación ambiental nacional”.

De otro lado, el ciudadano considera que el segundo cargo de los demandantes carece de sustento, pues la Constitución no confirió a las Corporaciones Autónomas Regionales la exclusividad del manejo ambiental pues es claro que los municipios y departamentos “tienen fijado un ámbito competencial ambiental”. Por ello, según su parecer, “del artículo 317 de la Carta es imposible concluir que el legislador no puede atribuir a los grandes centros urbanos competencias similares a las de las Corporaciones Autónomas Regionales”.

3. Intervención ciudadana.

El ciudadano Raúl Escobar Ochoa interviene en el proceso para coadyuvar la demanda, y comienza por señalar que las disposiciones acusadas son inconstitucionales “al asignarle competencias a entes territoriales sin contar la ley que exige el artículo 151 de la

Constitución Política”.

De otro lado, agrega el interviniente, el artículo 317 de la Carta “prevé que la autoridad ambiental debe tener jurisdicción en más de un municipio, por la naturaleza de los fenómenos que debe administrar, pues estos siempre trascienden el ámbito local”, lo cual implica que esas funciones no pueden “estar en cabeza del mismo municipio”. Y eso explica, según su parecer, la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, pues la “autoridad ambiental para que sea eficaz, requiere tener independencia de los entes a controlar, porque de lo contrario no sería posible ejercer dicha autoridad”. Concluye entonces el ciudadano:

“No es posible que un ente municipal a través de una de sus dependencias internas de su administración se autocontrole en asuntos ambientales y que esa dependencia ejerza autoridad sobre el mismo ente territorial.

Esta última situación descrita, se encuentra cuando se le asigna la autoridad ambiental a un municipio o distrito, y este a su vez delega esa facultad en una de sus dependencias. Así sucede con los grandes centros urbanos, los cuales han creado dependencias dentro de su estructura orgánica para ejercer la autoridad ambiental, lo cual riñe con el mandato constitucional y con la indispensable autonomía que requiere el ejercicio de la autoridad ambiental.

Se debe analizar la naturaleza de las Autoridades ambientales de grandes centros urbanos se debe precisar lo siguiente: Los municipios con población superior a un millón de habitantes, ejercen la autoridad ambiental a través de dependencias especializadas del sector central de la administración. En el caso de Cali, a través de DAGMA; Barranquilla, DAMIMA; Medellín, Área metropolitana (con régimen particular) y Santa Fe de Bogotá, DAMA. Estas dependencias – DADIMA, DAGMA Y DAMA -, hacen parte del sector central de la administración distrital o municipal, por lo cual no tienen personería jurídica, al igual que las secretarías distritales, por ejemplo Secretaría de Tránsito y Transporte, Secretaría de Salud, entre otras.

La administración distrital, está conformada por un sector central y uno descentralizado, el primero integrado por las Secretarías del Despacho y Departamentos Administrativos, las cuales actúan bajo la misma persona jurídica del Distrito Capital; y el segundo –

Descentralizado – integrado por entidades con personería jurídica especializadas en los diferentes sectores de la administración, por ejemplo, Instituto de Desarrollo Urbano, para el caso de Santa Fe de Bogotá. Dentro de esta organización no es posible ejercer la autoridad ambiental en forma objetiva, pues la mencionada autoridad es una dependencia del ente territorial”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en concepto No 2199, recibido el siete de junio de 2000, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de los artículos acusados.

El Ministerio Público comienza por indicar que la Ley 99 de 1993 no es orgánica ya que “fue labor del legislador ordinario ocuparse en la reglamentación del tema del medio ambiente.” Y eso determina, según su parecer, la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, ya que éstas asignan competencias a las entidades territoriales, sin que pueda decirse que se trata de “la asignación de meras funciones a los municipios, departamentos y distritos, en materia ambiental”.

Acto seguido, el Ministerio Público analiza el otro cargo de los actores, según el cual, estos artículos desconocen las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y concluye al respecto:

“Aquí es preciso hacer referencia a los diferentes matices que se podrían presentar: el primero es el que describe el demandante en cuanto a que los asuntos ecológicos o del medio ambiente urbano no se pueden circunscribir a un municipio determinado y por ende someterse al manejo independiente.

Por consiguiente se tiene que las Corporaciones Autónomas Regionales han sido creadas para cumplir un plan de protección del medio ambiente con cobertura nacional, y que el hecho de que los entes territoriales asuman su competencia, podría de alguna manera contravenir las disposiciones constitucionales que consideran el medio ambiente como un todo que no admite fraccionamientos regionales de ningún tipo.

El otro enfoque que podría dársele al artículo 66 de la Ley 99 de 1993 sería el de determinar

qué injerencia tienen las entidades territoriales en el tema del medio ambiente.

Precisamente los artículos 300 y 313 de la Carta Política se refieren a la gestión de los departamentos y municipios en la conservación del medio ambiente, el uso del suelo y conservación del patrimonio ecológico y cultural.

Esta asignación de competencias es expresa en la Constitución, pero es preciso decir que esto no avala el hecho de que una ley ordinaria asigne competencias específicas a las entidades municipales en materia de medio ambiente, pues, como se vio, esta es materia de la cual debe ocuparse una ley orgánica”.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una ley de la República.

El primer asunto bajo revisión.

2- Según los actores, varios intervinientes y el Ministerio Público, las normas acusadas desconocen la reserva de ley orgánica, pues son disposiciones legales ordinarias que asignan competencias ambientales a las entidades territoriales. Por el contrario, uno de los intervinientes considera que estos artículos podían ser adoptados por el Legislador ordinario, ya que no asignan competencias sino que establecen funciones ambientales, y además se limitan a desarrollar un reparto de competencias que fue establecido por la propia Constitución.

El primer problema constitucional que plantea la demanda es entonces si los artículos acusados vulneran o no la reserva de ley orgánica. Para resolver este interrogante, la Corte recordará brevemente el alcance de la reserva de ley orgánica, para luego entrar a analizar concretamente si ésta fue o no violada por los preceptos acusados.

El alcance de la reserva de ley orgánica.

3- Comienza la Corte por recordar que, según reiterada jurisprudencia, la vulneración de la reserva de ley orgánica no constituye un vicio de forma de aquellos que caducan, según el artículo 242-3 de la Carta, al año de haber sido publicada la correspondiente ley¹. En efecto, este tipo de vicios afectan normas constitucionales sobre competencia y, en esa medida, constituyen una violación material o sustantiva de la Constitución. No es pues necesario que la Corte entre entonces a analizar si ya ha transcurrido un año entre la publicación de la ley y la presentación de la demanda, por cuanto el desconocimiento de la reserva de ley orgánica representa una transgresión material a la Carta, que no caduca. Entra pues la Corte a examinar si las disposiciones acusadas violaron o no la reserva de ley orgánica, para lo cual resulta necesario determinar las materias que la Constitución reserva al legislador orgánico.

4- En la sentencia C-600-A de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero, esta Corporación estudió in extenso el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial y concluyó que “en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de la ley orgánica. (Fundamento No 18)” La Corte empero precisó en esa misma sentencia que no toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por una ley orgánica, por cuanto “en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta” y, además, “también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas”. Sin embargo, la sentencia fue clara en señalar que no es admisible “que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución (Fundamento Jurídico 29).”

Esta doctrina fue reiterada en la sentencia C-894 de 1999, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde la Corte indicó que es claro que “las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada al legislador orgánico” (Fundamento 9). Pero esa sentencia recalcó que esa regla no era absoluta. Dijo entonces esta Corporación:

“En consecuencia, si bien es cierto que, en general, el reparto intergubernamental de competencias se reserva al legislador orgánico, también lo es que existen excepciones claras e importantes a dicha regla.

En primer lugar, la Corte ha señalado que la reglamentación específica de competencias conferidas a las entidades territoriales por la propia Constitución queda librada al legislador ordinario (Sentencias C-151/95 MP Fabio Morón Díaz; C-600A/95 MP Alejandro Martínez Caballero). En virtud de este argumento, la Corporación declaró exequibles algunas normas de la Ley 60 de 1993 que desarrollaban competencias relacionadas con el situado fiscal. Al respecto dijo la sentencia: “el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia” (Sentencia C-151/95 MP Fabio Morón Díaz).

En segundo término, esta Corporación ha entendido que la ley ordinaria puede irrumpir en el campo de la asignación de competencias intergubernamentales en aquellos casos en los cuales el legislador orgánico haya limitado su intervención a la definición de criterios y parámetros generales que guíen la labor del legislador ordinario (Sentencia C-600A/95. MP Alejandro Martínez Caballero)”

Con esos criterios sobre el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de distribución de competencias entre entidades territoriales, entra entonces la Corte a analizar las normas acusadas.

Los artículos demandados y las funciones ambientales de las entidades territoriales.

5- Según uno de los intervinientes, las disposiciones impugnadas no establecen un reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales ya que se limitan a asignar funciones ambientales a las entidades territoriales. Para la Corte, este argumento nominalista no es de recibo, pues el hecho de que la ley hable formalmente de que está confiriendo funciones diversas a los distintos niveles del Estado, en manera alguna excluye que en realidad la disposición legal pueda estar repartiendo competencias. Por ende, en virtud del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (CP art. 228), es necesario que la Corte entre a analizar si las normas acusadas realizan o no un reparto material de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

6- Una simple lectura de las tres disposiciones acusadas de la Ley 99 de 1993 es suficiente para concluir que las tres asignan y reparten competencias en materia ambiental. Así, por no citar sino algunos ejemplos, el artículo 64-2 de ese cuerpo normativo atribuye a los departamentos la competencia de “expedir con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente”, mientras que el artículo 65-8 indica que es competencia de los municipios y distritos “dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas del ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre uso del suelo”. Por su parte, el artículo 66 establece expresamente competencias ambientales de los grandes centros urbanos y señala que éstos “ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano”.

7- Las disposiciones acusadas, que hacen parte de una ley ordinaria, establecen un reparto de competencias ambientales. ¿Significa eso que esas normas son inconstitucionales, por desconocer la reserva de ley orgánica, tal y como lo sostienen los demandantes y varios intervinientes? Para responder a ese interrogante la Corte recuerda que, conforme a su reiterada doctrina (ver supra fundamento 4º), en general el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene reserva de ley orgánica, por lo cual la distribución debe ser desarrollada por la Constitución, o por una norma orgánica, o por una ley ordinaria, pero en este último caso, con fundamento en las regulaciones básicas señaladas por la Carta o por la legislación orgánica de ordenamiento territorial. Ahora bien, en materia ambiental, la propia Constitución establece claramente ciertos repartos competenciales, tal y como esta Corte lo había precisado anteriormente, cuando dijo al respecto:

“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 4º).

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).2”

8- Conforme a lo anterior, si en materia ambiental la propia Constitución señala un cierto reparto competencial entre los distintos niveles gubernamentales, entonces nada se opone a que una ley ordinaria proceda a desarrollar y precisar esas funciones de las distintas entidades territoriales conferidas directamente por la Carta. Por consiguiente, el mero hecho de que las disposiciones acusadas señalen competencias ambientales a los departamentos, municipios, distritos y grandes centros urbanos no implica obligatoriamente que esas normas hayan desconocido la reserva de ley orgánica y sean inconstitucionales, por cuanto, se repite, la Carta misma establece competencias territoriales en esta materia. Por consiguiente, el cargo general de los actores por violación de la reserva de ley orgánica carece de sustento.

9- Con todo, podría afirmarse que si bien algunas de las funciones atribuidas por las normas acusadas a las entidades territoriales son constitucionales, en la medida en que desarrollan atribuciones conferidas por la propia Constitución a los departamentos y municipios, sin embargo otras son inexecutable, por cuanto reparten y distribuyen competencias ambientales a las entidades territoriales, sin tener base en principios establecidos por la

Carta o por la ley orgánica de ordenamiento territorial. La Corte no niega que es posible que eso sea así; sin embargo, lo cierto es que los demandantes no cuestionan ninguna de estas funciones específicas conferidas por los artículos acusados sino que atacan el hecho mismo de que esas disposiciones hayan asignado funciones ambientales a los departamentos y municipios. Ahora bien, como ya se mostró, esa acusación carece de sustento, pues una ley ordinaria puede desarrollar las competencias ambientales establecidas por la propia Carta.

En tales circunstancias, como los actores formulan un cargo general contra esa asignación de competencias ambientales pero no cuestionan en concreto ninguna de las distintas funciones ambientales conferidas por esas disposiciones, y la Corte ha encontrado que ese ataque general no tiene fundamento, entonces lo procedente en el presente caso es limitar el alcance de la cosa juzgada. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, no corresponde a la Corte estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas específicas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Por ello, cuando existe una acusación general, por razones materiales o de procedimiento, contra un cuerpo normativo, pero no un ataque individualizado contra cada uno de los apartes que lo integran, la vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación no prospere. En tales eventos, debe la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia³. Por tal motivo, los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993 serán declarados exequibles, pero únicamente en relación con el cargo de los demandantes estudiado en esta sentencia, a saber, que en principio la ley puede asignar funciones ambientales a las entidades territoriales, sin necesidad de ley orgánica previa, por cuanto la propia Constitución establece un cierto reparto competencial en esta materia. Esto no excluye que eventualmente alguna de esas funciones pueda haber desconocido la reserva de ley orgánica, o ser inconstitucional por otros motivos, aspectos sobre los cuales la presente sentencia no se pronuncia, por cuanto no fueron específicamente demandados por los actores.

El segundo asunto bajo revisión: las competencias ambientales de los grandes centros urbanos y las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs)

10- El artículo 66 de la Ley 99 de 1993 define como “Grandes Centros Urbanos” a aquellos municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana sea igual o superior a un millón de habitantes, y establece que tales entidades territoriales ejercerán, dentro del

perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las CARs, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Según los demandantes y uno de los intervinientes, ese mandato desconoce el artículo 317 de la Carta, pues atribuye a los grandes centros urbanos competencias ambientales que son propias de las CARs. Por el contrario, los otros intervinientes y el Ministerio Público consideran que esa acusación no es de recibo, por cuanto la Constitución no confirió a las CARs el monopolio del manejo ambiental regional, ya que las entidades territoriales tienen competencias propias en este campo.

El problema a ser resuelto es entonces si viola el artículo 317 de la Carta que la ley haya conferido a los grandes centros urbanos funciones que la misma ley ha atribuido a las CARs en relación con otras entidades territoriales. Para responder a ese interrogante, la Corte recordará brevemente el alcance del artículo 317 superior y su relación con la naturaleza jurídica de las CAR y las competencias ambientales de los municipios, para luego examinar el cargo de los demandantes.

El artículo 317, las funciones de las CARs y las competencias ambientales de los municipios.

11- La base del cargo de los actores es un cierto entendimiento del inciso segundo del artículo 317 superior, que establece que la ley destinará un porcentaje de los tributos sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Según su criterio, esa disposición tiene dos consecuencias: de un lado, que existen unas entidades encargadas del manejo y preservación ambiental, que son diferentes a los municipios; y de otro lado, que esas entidades deben tener jurisdicción sobre varios municipios, lo cual excluye que las entidades territoriales puedan cumplir esas funciones, pues de ser así, concluyen los actores, la Constitución no hubiera hecho esa precisión en torno a la destinación del tributo sobre la propiedad inmueble.

12- La Corte considera que si la interpretación de los demandantes sobre el alcance del inciso segundo del artículo 317 de la Carta es acertada, en principio su cargo debe prosperar. En efecto, si la Constitución ordena que las funciones ambientales locales sean desarrolladas exclusivamente por una autoridad distinta a los municipios -como las CARs-, entonces parece razonable concluir que no puede la norma acusada conferir esas competencias a los propios

municipios, pues una disposición legal estaría desconociendo una atribución constitucional de funciones. Por consiguiente, la obvia pregunta que surge es si efectivamente el inciso segundo del artículo 317 de la Carta ordena que las funciones ambientales locales sean desarrolladas únicamente por una entidad distinta a los municipios. Entra pues la Corte a analizar ese interrogante.

13- Una lectura literal y aislada de esa disposición parece conferir un cierto sustento a la hermenéutica de los demandantes. Así, ese inciso ordena que la ley destine un porcentaje de los impuestos sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”. Ahora bien, como la norma ordena a la ley que efectúe esa destinación específica, podría concluirse que esas entidades ambientales deben existir. Y, como el artículo además indica que tales entidades tienen a su cargo la conservación del medio ambiente, entonces podría inferirse que esas funciones les son propias. Finalmente, como el artículo habla de que existen municipios bajo el área de jurisdicción de esas entidades, entonces debería entenderse que éstas son supramunicipales. Por consiguiente, ese análisis literal, que es el que subyace a la argumentación de los actores, parecería llevar a la siguiente conclusión: las funciones de conservación y manejo del medio ambiente fueron atribuidas por la Constitución a unas entidades que agrupan varios municipios, que son las CARs. Y si eso es así, entonces es inconstitucional que una disposición legal transfiera esas atribuciones ambientales de las CARs a un municipio.

14- A pesar de su aparente fuerza, la anterior hermenéutica no es de recibo, puesto que parte de un entendimiento literal y aislado del inciso segundo del artículo 317 superior. Ahora bien, una interpretación sistemática y finalística conduce a resultados distintos, puesto que muestra que ese inciso no pretende conferir exclusivamente las funciones ambientales a las CARs, o a ciertas entidades supramunicipales, sino que simplemente establece una excepción, de orden fiscal, al mandato del primer inciso de ese mismo artículo 317, según el cual, sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble. Para sustentar la anterior tesis, conviene transcribir integralmente ese artículo, que establece:

“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Como vemos, el primer inciso de este artículo, que hace parte del capítulo sobre régimen municipal, busca proteger la autonomía municipal, para lo cual confiere a los municipios la titularidad del impuesto sobre la propiedad inmueble. Pero el propio artículo establece dos excepciones: la posibilidad de que otras entidades impongan contribuciones de valorización y la destinación de un porcentaje de ese impuesto para las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

Por consiguiente, para fortalecer fiscalmente a los municipios, la Asamblea Constituyente confirió a esas entidades territoriales la titularidad del impuesto predial, pero admitió que un porcentaje de ese tributo fuera a las CARs. Así, explícitamente, la Ponencia para Segundo Debate en la Asamblea Constituyente señaló al respecto:

“Todo el predial a los municipios. También buscó la Asamblea mejorar las fuentes de ingresos propios de los municipios. Para lograrlo dispuso que sólo ellos podrán gravar la propiedad inmueble, tanto urbana como rural. De esa manera, los valores del predial deben mejorar considerablemente porque los avalúos catastrales no estarán vinculados a la fijación de otros impuestos nacionales o departamentales, distintos del predial. Sin embargo, la norma no producirá los efectos que de ella era dable esperar - efectos de verdadera autonomía fiscal -, porque gracias a las presiones del señor Director de Planeación Nacional, se conservarán las sobretasas existentes al predial que sirven para financiar la burocracia nacional, en este caso anidada en las llamadas corporaciones regionales que son entidades nacionales y que si son útiles la Nación, deberían financiar y, en caso contrario, suprimir pero no sostener con los recursos que le quita a los municipios.⁴”

15- Conforme a lo anterior, es claro que el inciso segundo del artículo 317 de la Carta no pretende establecer competencias exclusivas en materia ambiental para las CARs sino que establece una excepción a la protección constitucional a los ingresos tributarios municipales, al ordenar que una parte del impuesto predial sea dedicado a la financiación de esas entidades ambientales. Esa conclusión se confirma si tenemos en cuenta otra disposición que

protege también los ingresos de las entidades territoriales, a saber el artículo 294, según el cual la ley no puede “imponer recargos” sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales, “salvo lo dispuesto en el artículo 317”. Por consiguiente, es claro que este segundo inciso del artículo 317 no es una norma competencial, que pretenda atribuir ciertas funciones ambientales exclusivas a las CARS, sino que constituye una excepción a las protecciones constitucionales a los ingresos municipales. Y así lo ha entendido esta Corte en reiteradas jurisprudencias. Así, en la sentencia C-013 de 1994, MP Vladimiro Naranjo Mesa, esta Corporación sintetizó el sentido de ese inciso así:

“Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las entidades mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria, por las razones ya anotadas.”

Por su parte, la sentencia C-305 de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero, reiteró los anteriores criterios e indico que el “artículo 317 de la C. P. establece una vía de excepción, luego el artículo 317 hay que leerlo conjuntamente con el art. 294 C. P. que prohíbe imponer recargos”. Y en idéntico sentido se pronuncia la sentencia C-581 de 1996, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, que expresamente indica que “los impuestos establecidos por el Congreso de la República en favor de las corporaciones autónomas regionales, sobre las propiedades inmuebles comprendidas dentro de la jurisdicción de esas corporaciones, se ajustan a la Constitución de 1991, en tanto que ellos constituyen realmente sobretasas, las cuales fueron consagradas por el inciso 2° del artículo 317 de la C.P.”

16- Una interpretación sistemática del inciso segundo del artículo 317 superior permite entonces concluir que esa disposición no pretende conferir a las CARs el manejo exclusivo de los asuntos ambientales sino que su finalidad es esencialmente fiscal: esa disposición es el sustento constitucional que permite financiar a esas entidades supramunicipales, que cumplen funciones ecológicas, por medio de sobretasas que recaen sobre un impuesto -el predial- que en principio es exclusivamente municipal. Pero en manera alguna podemos inferir de esa disposición que a los municipios o a las otras entidades territoriales les está vedado cumplir funciones ambientales. No sólo esa conclusión no se desprende del artículo

317 superior sino que además es contraria a otras disposiciones constitucionales que confieren funciones ambientales a los distintos niveles territoriales, tal y como esta Corte lo ha señalado en múltiples ocasiones⁵.

17- El cargo de los actores, según el cual, las funciones conferidas a los Grandes Centros Urbanos por el artículo 66 de la Ley 66 de 1999 son propias de las CARs, no es de recibo, por cuanto, como ya se señaló, no es cierto que el artículo 317 reserve a las CARs el manejo ambiental. Con todo, podría argumentarse, como lo hacen los actores, que existe otra razón constitucional que justifica que sean las CARs, y no los grandes centros urbanos, quienes ejerzan esas funciones ambientales, y es el carácter integrado e interdependiente de los ecosistemas, que hace razonable que su manejo no se circunscriba a la esfera estrictamente municipal. La Corte reconoce que obviamente muchos aspectos ambientales desbordan el campo municipal. Es más, en múltiples ocasiones, esta Corporación ha señalado que el carácter global e integrado del ambiente y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen que en este campo muchas competencias sean primariamente nacionales y estén radicadas en el Estado central. Igualmente, esa interdependencia justifica también la existencia de un verdadero sistema nacional de protección del ambiente, como el que promueve la Ley 99 de 1993. Sin embargo, lo anterior no excluye las competencias ecológicas de las autoridades municipales, por lo cual la invocación genérica del carácter integrado e interdependiente del medio ambiente no es, en sí mismo, suficiente para cuestionar que la norma acusada haya indicado que los grandes centros urbanos ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las CARs, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Es posible que algunas de esas funciones, por su naturaleza, no puedan ser ejercidas de manera adecuada por esos centros, y que esa situación suscite problemas constitucionales debido al incumplimiento del deber del Estado de proteger el medio ambiente (CP arts 89 y 80). Pero lo cierto es que los actores no cuestionaron específicamente ninguna de esas atribuciones concretas y la Corte no puede entrar a estudiarlas oficiosamente.

Limitación de la cosa juzgada constitucional.

18- El cargo de los actores será entonces desechado. Sin embargo, y por las razones señaladas en el fundamento 9º de esta sentencia, la Corte limitará el alcance de la cosa juzgada pues los demandantes formularon un ataque global contra la disposición, el cual,

como ya se mostró, carece de sustento, pues el artículo 317 de la Constitución no confirió a las CARs la exclusividad en el manejo de los asuntos ambientales. La Corte declarará entonces la constitucionalidad de la disposición pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la presente sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, pero únicamente por los cargos estudiados en esta sentencia, de conformidad a lo señalado en los fundamentos 9º y 18 de la parte motiva.

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

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Al respecto, ver las sentencias C-600A de 1993 señaló y C-894 de 1999

2 Sentencia C-535 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos 10 y 11.

3Ver, entre otras, C-527/94, C-055/94, C-318 de 1995 y C-126 de 1998.

4 Ver Gaceta Constitucional. No 120, pp 26 y ss.

5 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-495 de 1996 y C-535 de 1996.